

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

"Kun järjestöt mielistelevät viranomaisia, niin syntyy viranomaisia, jotka uskovat järjestöjen hommaksi  
mielistelyn."

Tutkimus valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisestä suhteesta kansalaisyhteiskuntapolitiikan  
neuvottelukunnan jäsenten ja dokumenttien kuvaamana.

Markus Wikhholm  
Pro gradu -tutkielma  
Ohjaaja: Tapio Raunio  
Syksy 2014

WIKHOLM, MARKUS: "Kun järjestöt mielistelevät viranomaisia, se synnyttää viranomaisia, jotka uskovat järjestöjen hommaksi mielistelyn." Tutkimus valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisestä suhteesta kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan jäsenten ja dokumenttien kertomana.

Pro Gradu -tutkielma, 144 s., 1 liites.  
Valtio-opin opintosuunta  
Marraskuu 2014

---

Pro Gradu -työssäni aiheena on kansalaisyhteiskunnan ja valtion välinen suhde. Tuo suhde on murroksen tilassa poliittisen aktiivisuuden vähenemisen, julkisen sektorin kasvavan asiantuntijatarpeen ja kansalaisyhteiskunnan palveluntuotantoroolin vahvistumisen myötä. Työssäni selvitän kansalaisyhteiskunnan roolia suomalaisessa nyky-yhteiskunnassa ja sitä, miten kansalaisyhteiskunnan ja valtion välinen suhde vaikuttaa tämän roolin toteutumiseen.

Työni teoreettinen viitekehys nojaa Olaf Corryn ja Michael Edwardsin kansalaisyhteiskunnan teoriaryhmiin, jotka ovat eräänlaisia yleistyksiä modernien kansalaisyhteiskuntateorioiden kentästä. Corryn kahtiajaossa sektorijattelun alaiset teorit korostavat kansalaisyhteiskunnan selkeästi rajattua ja staattista roolia, jossa kansalaisyhteiskunta on alisteinen muille sektoreille. Prosessijattelussa puolestaan kansalaisyhteiskunta on aloitteellinen ja mukautuva toimija. Edwardsin kolmijaossa kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä ja kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelut kuvataan ongelmallisiksi tavoiksi mieltää kansalaisyhteiskunta. Ensimmäisen ryhmän teorioissa kansalaisyhteiskunnan suhde muihin sektoreihin on epärealistisen vähäinen ja toisessa ryhmässä verkostoitunut kansalaisyhteiskunta on valjastettu yksilöiden ja ryhmien etujen tavoitteluun yleisen hyvän kustannuksella. Kolmas ryhmä, kansalaisyhteiskunta julkisena tilana, korostaa kansalaisyhteiskunnan kykyä tarjota puitteet deliberatiiviselle demokraattiselle prosessille.

Työni aineisto kumpuaa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta. Oikeusministeriön asettama neuvottelukunta on toiminut vuodesta 2007 tehtävänänsä edistää yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja viranomaisten välillä. Se koostuu niin ministeriöiden kuin kansalaisyhteiskunnan toimijoista. Aineisto koostuu 25 neuvottelukunnan julkaisemasta dokumentista, joissa ilmenee neuvottelukunnan virallinen kanta, sekä 12:sta neuvottelukunnan jäsenen nimettömästä haastattelusta. Tätä aineistoa on käsitelty kahdella metodilla. Ensin dokumentit on jäsennelty tietokoneavusteisella aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Esiin nousseiden teemojen ovat toimineet perustana toimijoiden haastatteluille, jotka on lopuksi liitetty osaksi aiempaa sisällönanalyysiä. Näin on rakentunut selkeä temaattinen kartta niin kansalaisyhteiskunnan roolista kuin kansalaisyhteiskunnan ja valtion välisen suhteen luonteesta, yksityiskohdista, mahdollisuuksista ja ongelmista.

Tutkimustulokseni kuvaavat aineiston pääasiallisesti pitävän ihanteena tilannetta, jossa kansalaisyhteiskunta toimii kuin deliberatiivinen julkinen tila. Käytännössä kuitenkin valtion kanssa tapahtuvan kanssakäymisen keinot ovat julkista tilaa rajoittavia. Lähinnä valtion rajapintaa on yleensä järjestöjen ammattilaismaisia asiantuntijoita, jotka voivat olla haaste paikallistason rivijäsenten äänten kuulumiselle. Kansalaisyhteiskunnan jäsenistörakenteen muutokset heikentävät mahdollisuuksia saavuttaa suuria sosiaalisia reformeja. Kansalaisyhteiskunta kykenee olemaan mukautuva toimija, mutta niin sen monimuotoinen luonne kuin vaihtelevat roolit asettavat sen eri ryhmät eriarvoiseen asemaan suhteessa valtioon.

Avainsanat: kansalaisyhteiskunta, kolmas sektori, julkinen tila, deliberatiivinen demokratia, kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, Olaf Corry, Michael Edwards

# Sisällysluettelo

1. JOHDANTO .....	1
2. KANSALAISYHTEISKUNNAN TEOREETTINEN MÄÄRITELMÄ .....	5
2.1. Johdanto teoriakokonaisuuteen .....	5
2.2. Hegel .....	6
2.3. De Tocqueville .....	7
2.4. Gramsci .....	8
2.5. Kansalaisyhteiskunnan uusi suosio .....	9
2.6. Cohenin ja Arraton määritelmä .....	11
2.7. Corryn kahtiajako .....	12
2.7.1. Sektoriajattelu .....	12
2.7.2. Prosessiajattelu .....	13
2.8. Edwardsin kolmijako .....	14
2.8.1. Kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä .....	15
2.8.2. Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana .....	17
2.8.3. Kansalaisyhteiskunta julkisena tilana .....	18
2.9. Kansalaisyhteiskunta palveluntuottajana ja asiantuntijana .....	19
2.10. Corryn ja Edwardsin teorioiden tiivistelmä .....	21
3. KANSALAISYHTEISKUNTA SUOMESSA .....	23
3.1. Historiallinen tausta .....	23
3.2. Kansalaisyhteiskunta Suomessa nykyisin .....	24
3.3. Kansalaisyhteiskunnan kehitystrendejä .....	26
4. METODOLGIA, AINEISTO JA ANALYYSIN RAKENNE .....	29
5. KANSALAISYHTEISKUNTA KANEN MUKAAN .....	35
5.1. Kansalaisyhteiskunnan roolit .....	35
5.1.1. Kansalaisyhteiskunnan roolina demokratian toteutuminen, hyvinvoinnin luominen, osallistuminen ja ryhmien edunvalvonta .....	35
5.1.2. Kansalaisyhteiskunnan roolina päätösten laadun takaaminen ja kansalaisten kasvattaminen .....	42
5.1.3. Valtion rooli kansalaisyhteiskunnalle .....	46
5.1.4. Kansalaisyhteiskunnan roolina valtion tehtävien korvaaminen .....	49

5.1.5. Kansalaisyhteiskunnan roolina asiantuntija .....	50
5.1.6. Yhteenveto.....	55
5.2. Kansalaisyhteiskunnan jäsenistö .....	56
5.3. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen ilmiöitä ja ongelmia.....	65
5.3.1. Kuulemisen rajoitteisuus ja julkisen sektorin vaikeaselkoisuus .....	65
5.3.2. Toimintakulttuuri.....	69
5.3.3. Kansalaisyhteiskunnan ymmärryksen puute.....	79
5.3.4. Vaikuttaminen poliittiseen ohjaukseen.....	81
5.3.5. Kriittisyyden puute.....	84
5.3.6. Sektorien sisäiset erot.....	86
5.3.7. Yhteenveto.....	94
5.4. Kolmannen sektorin rooli .....	96
5.5. Järjestöjen rahoitus .....	102
5.5.1. Julkiselta sektorilta tuleva rahoitus .....	102
5.5.2. Muu rahoitus .....	111
5.6. Kansainvälinen ulottuvuus .....	114
5.7. Vapaa kansalaisyhteiskunta .....	117
6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	125
6.1. Vastauksia tutkimuskysymyksiin teorialuokittain .....	125
6.2. Teoriaryhmien vertailua ja potentiaalisia jatkotutkimusaiheita .....	130
7. LÄHTEET.....	136
7.1. Primääriaineisto – haastattelut.....	136
7.2. Primääriaineisto – dokumentit.....	136
7.3. Tutkimusaineisto.....	139
LIITE 1: TEEMAHAASTATTELUN KYSYMYSPOHJA .....	145

# 1. JOHDANTO

Työni käsittelee kansalaisyhteiskuntaa ja sen suhdetta valtioon Suomessa. Aihe on kiinnostava, sillä kansalaisyhteiskunnan on murroksen tilassa. Erityisesti kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin välisessä suhteessa on käynnissä lukuisia muutoksia.

Yhtäältä valtion rooli ja tehtävät monimutkaistuvat jatkuvasti kansainvälistymisen ja teknologisen kehityksen myötä. Julkinen sektori tarvitsee työhönsä laajempaa ja syvempää asiantuntevuutta kuin koskaan ennen. Kaikki tämä asiantuntijuus ei löydy sektorin omista toimijoista, vaan niin yksityisen sektorin kuin kansalaisyhteiskunnan roolit asiantuntijuuden tuottajina kasvavat. (Mannermaa 2006, 18–21.)

Toisaalta kansalaisyhteiskunta on sidoksissa kansalaisten poliittisen passivoitumisen ilmiöön. Kansalaisyhteiskunnalla on pitkät perinteet Suomessa edunvalvojana ja demokraattisen vaikuttamisen työkaluna. Tämä rooli on kuitenkin heikentynyt ja kyseenalaistettu kansalaisten yleisen poliittisen aktiivisuuden hiipumisen myötä. Niin vaaleissa kuin yhteiskunnallisten järjestöjen jäsenyyksissä on pitkään ollut nähtävissä kiinnostuksen väheneminen poliittista toimintaa kohtaan, erityisesti nuoren väestön keskuudessa. Ilmiö on kansainvälinen ja sen on kuvattu kumpuavan niin etäisyydestä yhteiskunnallisiin aiheisiin kuin luottamuksesta demokratian toimivuuteen. Kansalaisyhteiskuntaa on vaihtelevasti niin pidetty osasyllisenä kuin ratkaisuna tähän ongelmaan. (Karvonen & Paloheimo 2005, 293–298.)

Kolmantena valtion resurssien pienentyessä kansalaisyhteiskunnalla on kasvava rooli palveluiden tuottajana. Julkisen sektorin oma palveluntuotanto vähenee jatkuvasti yksityisen ja kolmannen sektorin kasvattaessa vastuutaan yhteiskunnan palvelutuotannosta. Siten kansalaisyhteiskunta siirtyy osin kauemmaksi demokraattisen osallistumisen kanavan roolista ja sen vastuu suomalaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta kasvaa. Palveluntuotannon roolin kasvu tuo uuden ulottuvuuden julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäymiseen. (Raninen ym. 2007, 135–142.) Kasvava asiantuntijuuden tarve, poliittisen aktiivisuuden hiipuminen ja palvelutuotannon vastuu asettavatkin kansalaisyhteiskunnan hyvin kiinnostavaan ja monisyiseen suhteeseen valtion kanssa.

Työni keskiössä on Kansalaisyhteiskuntapolitiikan Neuvottelukunta (tästäed KANE). Se on oikeusministeriön kehittämishanke, jonka ensimmäinen neuvottelukunta oli aktiivinen vuosina 2007–2011. Vuonna 2012 alkoi KANE:n toinen toimikausi, joka kestää vuoteen 2016. Molempien kausien ajan neuvottelukunnassa on 20-henkinen jäsenistö, johon kuuluu edustajat kahdeksasta ministeriöstä

ja lukuisia kansalaisyhteiskunnan toimijoiden (mm. SETA ry, SLU ry ja Suomen Yrittäjät ry) edustajia. Vuonna 2012 alkaneen toisen kauden yhteydessä valittiin pääasiassa uudet toimijat, mutta julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan edustajien suhde pysyi lukumääräisesti samana. (Oikeusministeriö 2011; Oikeusministeriö 2013b.)

KANE:n pääasiallinen tehtävä on edistää yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja viranomaisten välillä. Se listaa tehtävikseen seuraavaa (Oikeusministeriö 2009f):

- 1) Neuvottelukunta parantaa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja tiivistää yhteistyötä eri toimijoiden kesken.
- 2) Neuvottelukunta toimii julkisen vallan, kansalaisyhteiskunnan, elinkeinoelämän sekä kansalaisyhteiskunnan tutkimuksen vuorovaikutuksen foorumina.
- 3) Neuvottelukunta toteuttaa ja koordinoi valtioneuvoston kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä koskevaa periaatepäätöstä. Neuvottelukunta seuraa periaatepäätöksen toteutumista ministeriöiden hallinnonaloilla, käynnistää periaatepäätökseen liittyvää valmistelua sekä toimii asiantuntijafoorumina ja lausunnonantajana periaatepäätökseen sisältyvissä kysymyksissä.
- 4) Neuvottelukunta toimii kansalaisyhteiskuntapolitiikan suunnannäyttäjänä tuomalla esiin kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen toimintaympäristössä ja toiminnassa havaitsemiaan trendejä ja ongelmakohtia. Neuvottelukunta osallistuu oikeusministeriössä tapahtuvaan demokratiapolitiikan valmisteluun kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen näkökulmasta.
- 5) Neuvottelukunta tekee kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi aloitteita, antaa asiantuntijalausuntoja sekä ottaa kantaa kansalaisyhteiskuntaa koskeviin hankkeisiin ja valmisteluun yhteiskunnassa.
- 6) Neuvottelukunta seuraa kansalaisyhteiskuntaa koskevaa tutkimusta, arvioi kansalaisyhteiskunnan tietopohjan riittävyttä ja tekee aloitteita tietopohjan vahvistamiseksi. Neuvottelukunta voi myös käynnistää omia selvitys- ja tutkimushankkeita sekä tietyin edellytyksin osallistua yhteishankkeisiin, joiden fokus on kansalaisyhteiskunnan tutkimuksessa. Neuvottelukunta ei myönnä taloudellisia avustuksia tutkimushankkeille.
- 7) Neuvottelukunnan tärkeänä tehtävänä on käynnistää demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa vahvistavia konkreettisia toimenpiteitä tai hankkeita.

KANE:n ensimmäinen toimikausi oli aktiivinen ja sen lausunnot saivat paljon näkyvyyttä kansalaisyhteiskunnallisessa keskustelussa (Oikeusministeriö 2011). Onkin perusteltua esittää, että neuvottelukunta pystyy vaikuttamaan viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön

tulevaisuuteen. Lisäksi voidaan olettaa, että neuvottelukunnissa työskennelleet ja työskentelevät henkilöt tuntevat hyvin kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin välisen kanssakäymisen ilmiöitä. Tästä syystä neuvottelukunnan toiminta on otollista maaperää kansalaisyhteiskunnan ja valtion välistä suhdetta tutkittaessa.

Ensimmäiseksi haluan tutkia sitä, minkälaiseksi KANE ja sen jäsenet näkevät kansalaisyhteiskunnan roolin laajemmin yhteiskunnassa. Mitä kaikkea kansalaisyhteiskunnalla on annettavaa? Miten nämä roolit nykyisin toteutuvat? Miten julkisen sektorin tulisi näihin rooleihin reagoida? Koen kansalaisyhteiskunnan roolin selvittämisen tärkeäksi yhteistyön lähtökohtien ymmärtämiseksi. Ymmärtämällä niin valtion kuin kansalaisyhteiskunnan tavat ymmärtää kansalaisyhteiskuntaa, pystyn paremmin tarkastelemaan yhteistyön yksityiskohtia.

Toiseksi haluan tutkia sitä, miten KANE ja sen jäsenet mieltävät julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välisen toiminnan, niiden kanssakäymisen. Mistä optimaalinen valtio-kansalaisyhteiskunta-yhteistyö koostuu? Mitä se on nykyisin? Mitä haasteita kansalaisyhteiskunnalla on edessään? Mitkä ovat yhtäältä kansalaisyhteiskunnan ja toisaalta valtion vaatimukset toisiltaan? On perusteltua esittää, että KANE pystyy vaikuttamaan siihen, mihin suuntaan valtion instituutioiden toiminta suuntautuu kansalaisyhteiskuntayhteistyön osalta. Lisäksi se on selkeästi rajattavissa oleva ryhmä toimijoita, joilla on kokemusta julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäymisestä ja yhteistyöstä. Siksi niin neuvottelukunta instituutiona kuin sen jäsenet yksittäisinä toimijoina ovat perusteltuja tutkimuskohteita.

Tutkimuskysymykseni ovat siis seuraavat:

1. Mikä on kansalaisyhteiskunnan rooli suomalaisessa yhteiskunnassa?
2. Miten julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäyminen vaikuttaa näiden roolien toteutumiseen?

Aineistona käytän niin KANE:n virallisia dokumentteja kuin haastatteluja, joissa olen keskustellut niin ensimmäisen kuin toisen toimikauden jäsenten kanssa. Dokumentteja työssä on analysoitu 25 kappaletta, haastatteluja on tehty 12. Työ on toteutettu siten, että ensin olen tarkastellut tietokoneavusteisella sisällönanalyysillä KANE:n dokumentteja. Dokumenteista syntyneen luokittelun avulla olen valmistellut ja toteuttanut teemahaastattelut, jotka myös litteroinnin jälkeen tietokoneavusteisella on käsitelty sisällönanalyysillä. KANE:n dokumenteilla luodaan "virallinen" neuvottelukunnan viitekehys, johon perustuen pyrin haastatteluilla löytämään tarkennuksia ja ristiriitoja.

Rakenteellisesti tämän työn alussa tarkastelen nopeasti kolmea klassista kansalaisyhteiskunnan teoriaa. Tämän jälkeen jatkan modernilla kansalaisyhteiskunnan tutkimuksella ja kahdella erilaisella kansalaisyhteiskunnan määrittelyn teoriaperheellä. Näitä teoriaryhmiä tulen käyttämään työni teoreettisena perustana. Kansalaisyhteiskunnan moderni tutkimus ja siihen perustuvat teoriat ovat verrattain hajanainen kenttä. Käyttämällä teorioita jotka kumpuavat olemassa olevan teoriakentän ryhmittelystä pystyn pro gradu -työn kokoisessa mittakaavassa silti hyödyntämään hyvin erilaisia tapoja ymmärtää kansalaisyhteiskunnan rooli ja valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen kanssakäymisen luonnetta. Nojautumalla yhteen tiettyyn kansalaisyhteiskuntaa määrittelevään teoriaan vaarana olisi liian kapea katsantokanta, erityisesti kansalaisyhteiskuntateorioiden hajanaisuuden myötä. Aineistoa työssä on paljon, josta nousee hyvin monipuolinen kuva kansalaisyhteiskunnasta. Käyttämällä yllä kuvatun kaltaisia teoriaryhmiä pystyn paremmin vertailemaan eri näkemyksiä keskenään. Samanaikaisesti aineisto myös tarjoaa tilaisuuden tarkastella kriittisesti näitä eri teoriaryhmiä tämän tutkimuksen kontekstissa.

Teoriaosuuden jälkeen pyrin saamaan työlleni viitekehystä esittelemällä aiempiin tutkimuksiin perustuvaa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan historiaa ja nykytilaa. Näin saan työlleni viitekehysten ymmärtämällä paremmin suomalaisen kansalaisyhteiskunnan viimeaikaisia muutoksia. Tämän jälkeen käyn tarkemmin läpi työn metodit ja aineiston. Lopuksi työn laajin osio on aineiston tulosten esittely ja analyysi. Tämän luvun rakenne yleisellä tasolla pyrkii ensin vastaamaan tutkimuskysymykseen kansalaisyhteiskunnan roolista ja sen jälkeen kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin interaktiosta. Lukujen ja alalukujen teemat syntyvät sisällönanalyysin kautta tapahtuneesta lajittelusta. Lopuksi johtopäätökset-luvussa vedän yhteen tutkimuskysymysten valossa tärkeimmät löydökset, arvioin käytetyn aineiston ja teorioiden sopivuutta työhön ja hahmottelen jatkotutkimuksen mahdollisuuksia.



## 2. KANSALAISYHTEISKUNNAN TEOREETTINEN MÄÄRITELMÄ

### 2.1. Johdanto teoriakokonaisuuteen

Tutkimuksen teoreettisessa keskiössä on kaksi eri kansalaisyhteiskuntatutkijaa. Olaf Corry (2010) ja Michael Edwards (2009) ovat töissään lajitelleet ja ryhmitelleet moderneja kansalaisyhteiskunnan teorioita. Molempien tutkijoiden lajittelussa on kyseessä erityisesti teorit, joissa kuvataan myös kansalaisyhteiskunnan suhdetta valtioon. Niin Corry kuin Edwards ovat tutkineet lukuisia toisistaan verrattain irrallaan olevia kansalaisyhteiskunnan rakennetta ja toimintaa kuvaavia teorioita. Niiden perusteella tutkijat ovat luoneet omia teoriaryhmiään. Teoriat kasaavat yhteen muiden tutkijoiden teoriämäärittelyitä. Ne ovat eräänlaisia kansalaisyhteiskunnan metateorioita. Täten työssä pääasiassa käytettävät teorit ovatkin hyvin paljon velkaa aikaisemmalle kansalaisyhteiskunnan tutkimukselle ja niistä muotoilluille teorioille. Tästä syystä on tarpeellista luoda ensin katsaus yleisimpiin teorioihin, jotka ovat usein olleet perustana moderneille kansalaisyhteiskunnan teorioille.

Hegelin, De Tocquevillen ja Gramscin teorioita kansalaisyhteiskunnasta kuvataan klassisiksi töiksi, jotka ovat vaikuttaneet paljon kansalaisyhteiskunnan teoreettiseen määritelmään. Työssä esitellään ensin jokaisen kolmen teorian pääkohdat. Tämän jälkeen käsitellään kansalaisyhteiskunnan suosion uusi nousu ja modernin kansalaisyhteiskuntatutkimuksen syntyminen. Lopulta ennen Corryn ja Edwardsin teorioiden jäsentämistä käsitellään Cohenin ja Arraton (1994) määritelmä kansalaisyhteiskunnasta, jota usein pidetään nykyaikaisen kansalaisyhteiskunnan määrittelyn teoreettisena perustana. (Volkhart 2005, 219–221; Anheier, Glasius & Kaldor 2001, 5–7.)

Corry jakaa työssään teorit yleisellä tasolla kahteen eri ryhmään, ja täsmentää näiden kahden ryhmään alle useampia alaryhmiä. Corryn työssä teorit eivät sinällään ole sidoksissa toisiinsa kun taas Edwardsin työssä teorit on lajiteltu siten, että niiden yhdistelmä luo Edwardsin mukaan ideaalin kansalaisyhteiskunnan mallin. Tämän luvun loppuosassa nämä kahdella lajittelutavalla muodostuneet teoriaryhmät esitellään tarkemmin. Corryn ja Edwardsin töissä on toki päällekkäisyyksiä. Molemmat tutkijat ovat kehittäneet teorioitaan oletettavasti tietämättä toistensa töistä. Kuitenkin molempia teoriaryhmiä käyttämällä saadaan kokonaisvaltaisempi kuva siitä, millä eri tavoin kansalaisyhteiskunta voidaan ymmärtää. Osin teoriaryhmät pystyvät selittämään ja täydentämään toisiaan, osin yks ryhmittelytapa voi nostaa esille toisen ryhmittelytavan heikkouksia. Tästä syystä pidän tarpeellisena tarkastella kansalaisyhteiskuntakäsitteitä tässä tutkimuksessa molempien teorialajitteluiden kautta.

Viimeisenä työssä esitellään nopeasti teoriapohja kolmannen sektorin määrittelyyn. Tässä työssä kolmannella sektorilla tarkoitetaan juuri tapaa ymmärtää kansalaisyhteiskunta palveluntuottajina. Kansalaisyhteiskunnan palveluntuottajarooli ei ole työssä keskiössä pitkälti aineiston vuoksi. Aihe kuitenkin nousee satunnaisesti myös aineistossa, joten myös kolmannen sektorin ymmärtämiseen luodaan yksinkertainen teoriapohja.

Teoriakokonaisuus on työssä iso. Osin tämä johtuu klassisten teorioiden läpikäynnistä, osin niin Corryn kuin Edwardsin työn luonteen vuoksi. Molemmat tutkijat esittelevät suuren määrän yksittäisiä kansalaisyhteiskunnan teorioita lajitteluryhmiensä kautta. Tästä syystä aivan luvun lopussa tiivistetään vielä niin Corryn kuin Edwardsin lajitteluryhmien, eli työssä pääasiallisesti käytettävien teorioiden, sisältö lyhyeksi kokonaisuudeksi.

## 2.2. Hegel

Modernien kansalaisyhteiskuntateorioiden esi-isäksi usein nimetään 1800-luvun alun saksalaisfilosofi Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Hegelin kirjoituksissa katsotaan kansalaisyhteiskunnan olevan ensimmäistä kertaa valtion rakenteista verrattain irrallaan oleva taho. Hegelille kansalaisyhteiskunta oli työkalu, jolla vapauden idea aktualisoituu maailmassa. Vapaus saavutetaan tässä tapauksessa silloin, kun kansalaiset tunnistavat omat, toisten ja keskinäiset oikeudet toimia. Kansalaisyhteiskunta on institutionalisoituneiden rakenteidensa myötä näiden oikeuksien tunnistamisen ”objektiivinen ilmaus”. Kansalaisyhteiskunta oli erityisesti sarja rakenteita, jotka yksilöiden oikeuksia suojaavin lain turvataan ja joiden velvollisuus oli taata mahdollisimman suuri vapaus yksilöille. (Mahajan 2003, 171; Harju 2005.)

Hegelille suhde valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä on monitasoinen. Yhtäältä Hegel katsoi kansalaisyhteiskunnan tarkoittavan kaikkea valtion ulkopuolella tapahtuvaa toimintaa, se oli ”yhteiskunta miinus valtio”. Kuitenkin kansalaisyhteiskunta oli vahvasti sidoksissa valtion toimintaan. Iso osa kansalaisyhteiskunnan toimijoista määriteltiin kollektiivisiksi rakenteiksi kuten instituutioiksi ja yhdistyksiksi. Hegelin mukaan kansalaisyhteiskunta toimii kaikilla elämän osa-alueilla sijoittuen valtion ja perheiden väliin. Koska kansalaisyhteiskunnan rooli Hegelin filosofiassa on juuri luoda yksilönvapauksia, voivat toimijat esiintyä Hegelin kansalaisyhteiskunnassa individuaaleina ja egoistisina. Näin kansalaisyhteiskuntaan voidaan lukea mukaan niin taloudellinen voittoa tavoitteleva toiminta, kuin ”epäsivistynyt” yhteiskunta (*uncivilised society*). Nämä osa-alueet voivat häiritä yhteiskunnan yhteisiä tavoitteita. Kuitenkin Hegelin mukaan kansalaisyhteiskunnan rakenteet mahdollistivat sen, että yksilöiden tavoitteet olivat pääasiassa harmoniassa kaikkien

kansalaisyhteiskunnan jäsenten oikeuksien kanssa. Vaikka kansalaisyhteiskunta rakentuu yksilöiden tarpeiden tyydyttämiselle, kansalaiset ovat ymmärtäneet että nämä tarpeet saavutetaan vain ryhmissä. (Harju 2005; Hilger 2006, 8–9.)

Valtio ja julkisen sektorin virkamiehet ovat kuitenkin myös vahvasti sidoksissa kansalaisyhteiskuntaan sen ulkopuolelta. Kansalaisyhteiskunta ei pystyisi olemaan olemassa ilman valtion sille luomaa tilaa, vapautta ja rakenteita. Viranomaisia tarvitaan niin mahdollistamaan kuin sääntelemään kansalaisyhteiskuntaa. Ne luovat poliittis-lailliset raamit joiden myötä oikeuden ja vapauden ennakkoehdot toteutuvat. Samalla kansalaisyhteiskunnan vapauden ideaali vaikuttaa myös valtioon. Kansalaisyhteiskunta pyrkii varmistamaan että edellä mainitut raamit toteutuvat valtion toiminnassa mahdollisimman hyvin. Näin valtio ja kansalaisyhteiskunta ovat vahvassa symbioosissa. Hegelin mukaan kansalaisyhteiskunnan näennäinen erilläänolo valtiosta onkin täysin harhainen käsitys. Valtio nauttii voimakasta määräämisvaltaa siinä, miten kansalaisyhteiskunta rakentuu. (Chandoke 2003, 243; Mahajan 2003, 176–177.)

## 2.3. De Tocqueville

Toinen historiallinen teoreetikko, jonka työhön yhä perustetaan kansalaisyhteiskunnan tutkimusta, on ranskalainen mutta erityisesti yhdysvaltalaisista poliittista järjestelmää tutkinut Alexis de Tocqueville. Yhdysvaltalaisista järjestelmää 1830-luvulla tutkiessaan De Tocqueville totesi, että yksilön vapauden turvaavista keinoista yhdistyksellinen elämä on tärkein. Aktiivisen kansalaisyhteiskunnan tehtävä on ensisijaisesti kontrolloida valtion valtaa, joka kasvoi ja monimuotoistui nopeasti De Tocquevillen ajan Yhdysvalloissa talouskasvun ja varallisuuden uudelleenjaon myötä. (Harju 2004a.)

Kansalaisyhteiskunnan voimavara oli De Tocquevillen mukaan yhteisöllisyys, joka saavutettiin parhaiten kansalaisyhteiskunnan yhdistysten ollessa erittäin paikallisia luonteeltaan ja organisaatioltaan. Paikallisuus yhtäältä toimii keinona sitoa yksilöt vahvasti osaksi yhdistysten toimintaa luomalla käsityksen ”omista asioista” ja toisaalta takaa riittävän vallan hajautumisen. Yhdistystoiminta pystyi kouluttamaan ihmisistä tehokkaita perinteisten poliittisen osallistumisen muotojen käyttäjiä. Poliittisen osallistumisen keinot ovat vain näennäistä valtion aseman legitimointityökaluja jos kansalaiset eivät hallitse niiden tehokasta käyttöä. Vapaus päättää yhdistyksistä pienistä asioista voimauttaa kansalaisia ja saa heidät ymmärtämään yhtäältä mahdollisuutensa vaikuttaa ja toisaalta riippuvaisuuden toisistaan. De Tocquevillen perustana on kriittinen ajatus valtiosta, joka sammuttaa yksilöiden intohimon ja tekee kansalaisista laumaeläimiä. Yksilöiden on liityttävä yhdistyksiin, ja joskus uhrauduttava niiden puolesta, pitääkseen valtion

byrokratian kurissa sekä säilyttääkseen kansalaisuutensa, identiteettinsä ja merkityksellisyyden tunteensa. (Schleifer 2012, 102–106; Harju 2004a)

Liiallinen individualismi johti De Tocquevillen mukaan välinpitämättömyyteen ja demokraattiseen despotismiin. De Tocquevillen työssä näkyy myös vahva eliittikritiikki. Edellä mainittu välinpitämättömyys on epätasa-arvoistavaa ja De Tocquevillen uhkakuvissa valta keskittyy aristokraattiselle luokalle muiden passivoituessa. Tästä kumpuaa myös osin edellä mainittu kansalaisyhteiskunnan paikallinen luonne. Kuten Hegel myös De Tocqueville näkee, että kansalaisyhteiskunnassa ihminen oppii ja kehittyy vapaaksi. Tämä toimii passivoivan individualismin vastapainona. (Tocqueville 2006.)

Hegelistä poiketen De Tocqueville ottaa paljon jyrkemman asenteen valtion ja kansalaisyhteiskunnan erottelussa. Hänelle tärkeää on kansalaisyhteiskunnan irrallisuus valtiosta, ja valtion rooli kansalaisyhteiskunnan mahdollistajana ei De Tocquevillen teorioissa nouse näkyvästi esille.

## 2.4. Gramsci

Lopuksi historiallisista kansalaisyhteiskunnan teoreetikoista nostan esille italialaisen marxistin Antonio Gramscin, joka 1900-luvun alussa kirjoitti paljon huomiota saaneita teorioita poliittisista järjestelmistä. Gramsci perustaa ymmärryksensä kansalaisyhteiskunnasta Hegelin teorioille, mutta vahvasti erottaa sen perheen ja politiikan lisäksi myös talouden ulkopuolella toimivaksi kentäksi. Gramsci näkee kansalaisyhteiskunnan roolin kahdella hyvin erilaisella tavalla. De Tocquevillen tavoin kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä rooli puolustautua valtiolta, mutta Gramscille tämä saavutetaan asettamalla kansalaisyhteiskunta valtion ja luokkarakenteita luovan talouden välille. (Van Till 2000, 165–169; Gramsci 2009.)

Toisaalta Gramsci näki kansalaisyhteiskunnan ideologioiden kilpailuareenana. Sen kautta valtion on mahdollista toteuttaa porvarillista hegemoniaansa ja pitää työväkeä alistettuna. Gramscin kansalaisyhteiskunnassa kansa operoi vahvistaakseen porvarillisen vallan näkymättömiä muotoja kasvatuksellisten, kulttuuristen ja uskonnollisten rakenteiden välityksellä. Gramscin näkemystä on myös tulkittu siten, että kansalaisyhteiskunnassa antaa ”tilaa” ristiriitaisten ideologioiden kilpailla väkivallattomasti. Näin tulkittuna Gramsci korostaa teoriassaan jopa valtion vastuuta moraalisen järjestyksen ylläpitäjänä kansalaisyhteiskunnassa tapahtuvassa ideologioiden kamppailussa. (Harju 2004a; Showstack Sassoon 2000, 70–71)

Vaikka Gramscin teoria ja sen tulkinnat vaikuttavatkin monimutkaiselta, nostavat ne esille uuden ulottuvuuden kansalaisyhteiskunnasta ideologioiden taisteltutantereena. Hegelille valtio on kansalaisyhteiskunnan mahdollistava toimija. Valtio on irrallinen kansalaisyhteiskunnasta, mutta selkeä valtiolta kansalaisyhteiskunnalle -valtahierarkia on nähtävissä. De Tocquevillelle kansalaisyhteiskunta toimii itsenäisesti valtion negatiivisia ominaisuuksia vastaan demokratian työkaluna. Gramscin myötä voidaan nähdä valtion myös pyrkivän vaikuttamaan kansalaisiin ja yhteiskuntaan kansalaisyhteiskunnan kautta. Valtiolla ei ole passiivista roolia kansalaisyhteiskunnan mahdollistajana tai siitä täysin irrallisena toimijana, vaan kansalaisyhteiskunta on yksi valtiovallan työkalu. Lisäksi Gramsci korostaa, että kansalaisyhteiskunnan sisältä löytyy ideologisia ristiriitoja, joiden selvittely kansalaisyhteiskunnassa on arkipäivää. Hegel ja De Tocqueville eivät sinällään nosta teorioissaan esille sitä, miten kansalaisyhteiskunnan sisällä ideologiat muodostuvat ja kohtaavat.

Kansalaisyhteiskunnan klassisia teorioita tutkinut Peter Hilger (2006, 9–12.) korostaa, että yllämainitut teorat pystyvät isoilta osin elämään sopusoinnussa, ja riippuvat vain kansalaisyhteiskunnan tarkastelutavasta. Edellä esitellyt kolme teoreetikkoa toimivat usein pohjana ja johdantona, kun modernien poliittisten järjestelmien tutkimuksessa käsitellään kansalaisyhteiskuntaa

## 2.5. Kansalaisyhteiskunnan uusi suosio

Kansalaisyhteiskunta kärsi pitkän aikaa epäviehättävästä maineesta politiikan tutkijoiden parissa. Vasta 1980-luvulla kansalaisyhteiskunnan suosio tutkimuskohteena lähti kasvuun. Tähän on monta syytä. 1980-luvulla Euroopan neuvostotasavalloissa perestroikan myötä poliittista tilaa saaneet yhdistykset nähtiin lännessä yhtenä työkaluna kommunismin kaatamiseen Neuvostoliiton olemassaolon aikana ja ”länsimaistumisessa” 1990-luvulle siirryttäessä. Lisäksi *globaalin kansalaisyhteiskunnan* kasvu sijoittuu 1980- ja 1990-luvulle. Globalisaation myötä suuret NGO:t (*non governmental organization*) saivat laajasti näkyvyyttä vahvoina toimijoina, jotka pystyivät vaikuttamaan yli valtioiden rajojen. Ideologia kansalaisyhteiskunnasta kommunismin kaatajana ja sen globaali aspekti yhdistyivät, kun länsimaat näkivät aktiivisen kansalaisyhteiskunnan kehittämisen yhtenä kehitysavun työkaluna. Kansalaisyhteiskunnan kasvattaminen kehitysmaihin nähtiin tärkeäksi. Yhdistyneet Kansakunnat nosti Rion kokouksessa 1992 kansalaisyhteiskunnan elintärkeäksi osaksi ympäristönsuojelu- ja kestävyystyötä. (Corry 2010, 10–11; Edwards 2009, 8–12;)

1980-luvulla myös lähtivät kasvuun *uudet liikkeet* (*new social movements*), jotka keskittyivät perinteisen materialistisen hyvinvoinnin edunvalvonnan (kuten esim. työväenliike) sijasta kannattamaan ”pehmeitä arvoja” kuten ympäristön hyvinvointia, ihmisoikeuksia, pasifismia jne.

Verrattuna perinteiseen järjestökenttään ne ovat lisäksi usein organisoituneet epäortodoksisesti löyhällä organisaatorakenteella ja vähäisellä hierarkialla tai kirjoitetulla säännöstöllä. Esimerkkinä uusista liikkeistä ovat esimerkiksi 1980-luvun vihreä liike ja 2010-luvun occupy-liike. Uusien liikkeiden ensimmäisessä aallossa kuvataan usein olevan ihmisoikeusliikkeet kuten tasa-arvoliike ja Yhdysvaltain kansalaisoikeusliike. Nykyisin jotkut liikkeet ovat jo vakiintuneet, kuten vihreän liikkeen järjestäytyminen Euroopassa vihreiksi puolueiksi. 2000-luvun uusissa liikkeissä on tunnistettavia yhä löyhempiä organisaatiomalleja ja ideologioita. Esimerkiksi occupy-liikkeestä on havainnointu juuri ongelmalliseksi sen sekalainen luonne. Liikkeellä ei ollut erityistä organisaatorakennetta ja sen piirissä vaikuttivat hyvin erilaiset ideologiset tavoitteet ääri-liberalismista protektionismin kautta kannabiksen laillistamiseen. (Holst 2011, 119–123; Corry 2010, 11–12; Edwards 2009, 8–12.)

Lisäksi länsimaissa 1900-luvun puolenvälin hyvinvointivaltiomallin ja 1970- ja 1980-lukujen markkinakeskeisen palvelutuotannon jälkeen 1990-luvulla korostettiin kansalaisyhteiskunnan roolia *kolmannen tien* ratkaisuisissa. Näissä ratkaisuisissa julkisen sektorin palvelutuotanto toteutetaan julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kesken. Näissä kolmannen tien teorioissa kansalaisyhteiskunta-termistä on siirrytty käyttämään termiä *kolmas sektori*. Se on Amitai Etzionin vasta 1970-luvulla kehittämä termi joka erityisesti näkee kansalaisyhteiskunnan hyvinvointia tuottavana sektorina julkisen ja yksityisen rinnalla. Tämä ajatusmaailma liittyy vahvasti Suomen tapauksessa uuteen julkisjohtamiseen, josta tarkemmin myöhemmin tässä alaluvussa. Tässä työssä käytän kolmas sektori -termiä kuvaamaan juuri kansalaisyhteiskuntaa palveluntuottajana. (Vigoda 2002, 527–530; Corry 2010, 11–12; Edwards 2009, 8–12.)

Moderneja kansalaisyhteiskunnan teorioita tutkineet Olaf Corry ja Michael Edwards tekevät molemmat omalla tahollaan samankaltaisia löydöksiä kansalaisyhteiskunnan imagosta 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. Kansalaisyhteiskunta on parhaimmillaan länsimaissa nähty taikalääkkeenä mitä moninaisempiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Se luo vapautta, on kehitysyhteistyön veturi ja toteuttaa valtion tehtäviä. Samaan hengenvetoon niin Corry kuin Edwards toteavat, että toisin kuin julkista ja yksityistä sektoria, joista molemmista on jatkuvasti johdettu uusia ja toistensa kanssa dialogia käyviä teorioita, ovat nykyaikaista kansalaisyhteiskuntaa kuvaavat teoreettiset mallit hyvin hajanaisia ja lukumäärältään vähäisempiä. Ongelmia syntyy kansalaisyhteiskunnan perusluonteesta, joka usein perustuu spontaaniudelle ja vapaaehtoisuudelle. Lisäksi kansalaisyhteiskunta voi tarkoittaa laajasti kaikkea paikallisista harrastuskerhoista globaaleihin NGO:hin, joissa on kymmeniä ihmisiä palkkatöissä. Lisäksi rajanveto perheen ja ystävien kohdalla on vaikeaa. Tähän yhteyteen on hyvä mainita myös *neljäs sektori*, termi joka on johdettu Etzionin työstä kuvaamaan juuri informaaleja verkostoja perheen ja ystävien tasolla. Näissä puitteissa on vaikea luoda yksittäistä selkää kansalaisyhteiskunnan määritelmää. (Corry 2010, 11–12; Edwards 2009, 13–15.)

## 2.6. Cohenin ja Arraton määritelmä

Niin Corry kuin Edwards ovat pyrkineet luomaan oman mallinsa, jolla lajitella kansalaisyhteiskuntateorioita ja luoda niistä omat eräänlaiset yleistävät teoriansa. Kuitenkin ensimmäinen laajasti käyttöön otettu ”nykyaikainen” teoria länsimaisesta kansalaisyhteiskunnasta perustuu Jean Cohenin ja Andrew Arraton (1994) työhön. Heidän työnsä on ensimmäinen kokonaisvaltainen pyrkimys määritellä kansalaisyhteiskuntaa 1990-luvun länsimaissa, ja heidän käsitteistöään on nähtävissä myös suomalaisessa kansalaisyhteiskunnan tutkimuksessa (esim. Harju 2006).

Cohen ja Arato määrittelevät nykyaikaisen kansalaisyhteiskunnan seuraavasti: Se koostuu spontaanisti organisoituneista ryhmistä, jotka itse määrittävät toimintansa tavat ja tavoitteet. Se kuitenkin nojaa institutionaaliseen lakien muodostamaan kehykseen, joka mahdollistaa niiden toiminnan. Näitä lakeja ovat mm. perustuslain takaamat mielipiteen- ja kokoontumisvapaus. (Cohen & Arato 1994, vii–ix.)

Kansalaisyhteiskunnan toimijat eroavat poliittisen yhteiskunnan ja taloudellisen yhteiskunnan toimijoista. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat Cohenin ja Araton mukaan poliittiset puolueet, poliittiset organisaatiot ja ”poliittiset yleisöt” kuten parlamentit. Jälkimmäinen ryhmä on tuotannon ja distribuution organisaatioita kuten osakeyhtiöt. Nämä kaksi ryhmää eroavat kansalaisyhteiskunnasta siten, että ne tavoittelevat valtiollista tai taloudellista valtaa. Vallan tavoittelu rajoittaa taloudellisten ja poliittisten yhteiskuntien keskustelun avoimuutta, toisin kuin kansalaisyhteiskunnan kohdalla. Talouden tai valtiollisen vallan tavoittelu ei ole kansalaisyhteiskunnan tavoite. (Cohen & Arato 1994, viii–x.)

Erottamalla kansalaisyhteiskunta poliittisesta yhteiskunnasta ja taloudellisesta yhteiskunnasta saadaan kansalaisyhteiskunnan toiminnan määritelmä. Kansalaisyhteiskunnan tavoite on pyrkiä vaikuttamaan demokraattisten prosessien ja julkisen keskustelun kautta poliittiseen ja taloudelliseen yhteiskuntaan. Kansalaisyhteiskunta ei siis sinällään tavoittele poliittista tai taloudellista valtaa, vaan keinoja vaikuttaa niihin siten, että ne kiinnittävät resurssejaan kansalaisyhteiskunnan tavoitteisiin. Cohen ja Arato määrittelevät nämä tavoitteet ”hyvän luomiseksi” tietylle ihmisryhmälle tai koko yhteiskunnalle. (Cohen & Arato 1994, ix–xi.) Samoin Peter Hilgerin esittelemille aikalaistutkijoille Benjamin Barberille ja Edward Shilsille kansalaisyhteiskunta määräytyy normatiivisesti sen tavoitteista: kansalaisyhteiskunnan toiminnan on tarkoitus luoda yhteistä hyvää (Hilger 2006, 9–10.).

## 2.7. Corryn kahtiajako

Seuraavaan kansalaisyhteiskuntatutkimuksen sukupolveen kuuluva Olaf Corry jakaa modernit teoriat ja niiden kuvaamat kansalaisyhteiskunnan määritelmät kahtia. Ensimmäisessä kategoriassa kansalaisyhteiskuntaa lähestytään määrittelemällä ja rajaamalla sen asemaa yhteiskunnassa. Tämä määrittävä *sektoriajattelu* pyrkii ymmärtämään kansalaisyhteiskunnan jonkinlaiseksi instituutioksi, joka koostuu ihmisistä ja ryhmistä, mutta sijaitsee selkeästi tietyssä roolissa suhteessa muihin yhteiskunnan osiin. Tämä koulukunta ymmärtää kansalaisyhteiskunnan juuri omana sektorinaan, seuraamassa omalla tontillaan poliittista ja taloudellista sektoria. Toinen kategoria tarkastelee kansalaisyhteiskuntaa objektin sijasta prosessina. *Prosessiajattelu* keskittyy määrittämään sitä, mitä minkälaista toimintaa (niin edistävää kuin estävää) ja kommunikaatiota kansalaisyhteiskunta luo yhteiskunnassa. Yksinkertaistaen ensimmäisessä kategoriassa kansalaisyhteiskunta on substantiivi, toisessa verbi. Prosessiajattelun alla Corry esittelee lisäksi muutamia eroavia tyyliuuntia. (Corry 2010, 11–15.)

### 2.7.1. Sektoriajattelu

Corryn mukaan sektoriajattelun malleissa kansalaisyhteiskunta muodostuu suhteesta muihin yhteiskunnan toimijoihin, pääasiassa siis julkiseen ja yksityiseen sektoriin. Näissä teorioissa kansalaisyhteiskunta määritellään ryhmäksi sosiaalisia päämääriä tavoittelevia organisaatioita erilaisten kriteerien kautta. Esimerkkinä kriteereistä toimii Corryn esiin nostama Salamonin ja Anheierin viisikohtainen malli. Ensimmäinen kansalaisyhteiskunnan ryhmät ovat organisoituneita sisältäen jonkinlaisen institutionaalisen rakenteen. Siten ne eroavat perheestä eli yllämainitusta neljännessä sektorista. Toisekseen ne ovat yksityisiä, eli institutionaalisesti eroavat valtiosta. Kolmanneksi ne eivät jaa voittojaan omistajilleen, siten erottuen yksityisistä markkinoista. Neljänneksi ne kykenevät kevyisiin päätöksiin, erottuen julkisesta sektorista ja sen johtohierarkioista. Julkisen sektorin päätös- ja johtamistyö kuvataan hyvin strukturoiduksi ja byrokraattiseksi. Kansalaisyhteiskunnassa päätöksiä voi tehdä joustavammin ja vähemmällä hierarkialla. Viidenneksi ryhmät kykenevät itse johtamaan itseään, näin korostaen niiden itsenäisyyttä ensimmäisestä ja toisesta sektorista. (Corry 2010, 11; Salamon & Anheier 1997, 9.)

Corryn mukaan miltei kaikki sektoriajattelun teoriat rajaavat kansalaisyhteiskunnan yllä kuvatun kaltaisiksi organisaatioiksi. Ainoat muuttujat tulevat varojen käytössä. Yhdysvaltalaiset mallit ovat Corryn mukaan jyrkempiä määrittäen, että kaikki kansalaisyhteiskunnan varat tulee sijoittaa sen organisaation tavoitteiden saavuttamiseen ja yleisen hyvän luontiin. Eurooppalaiset mallit sallivat mm.



osuuskunnat ja yhteiskunnalliset yritykset, joissa *suurin osa* varoista käytetään yhteiseen hyvään mutta sijoittajille on mahdollista lisäksi maksaa voittoa. Tällaisia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ovat Corryn mukaan erityisesti monet eurooppalaiset hyvinvointivaltion palveluiden parissa työskentelevät organisaatiot. (Corry 2010, 15.)

Corryn mukaan sektoriajattelun teorialat määrittävät kansalaisyhteiskunnan olevan ”kesytetty” palvelemaan kahta edeltävää sektoria, julkista ja yksityistä. Kansalaisyhteiskunta on siten luotu paikkaamaan valtiota hyvinvointivaltion tuotannossa tai markkinoita niiden epäonnistuesssa (*market failure*). (Corry 2010, 14–15.)

### **2.7.2. Prosessiajattelu**

Toinen kategoria, *prosessiajattelu*, ei alista kansalaisyhteiskuntaa kolmanneksi, muita palvelevaksi sektoriksi. Sille tärkeää on korostaa kansalaisyhteiskunnan jatkuvasti mukautuvaa luonnetta. Yksi tapa lähestyä tätä on *systeemiajattelun* kautta. Systeemiajattelun esimerkiksi Corry nostaa Åkerstømin (2008) työn julkinen-yksityinen-kumppanuuden sekä eurooppalaisten NGO:den ja kehitysmaiden välisen kumppanuuden tutkimuksessa. Systeemiajattelussa kansalaisyhteiskunta on keino, jolla kansalaiset voivat neuvotella markkinoiden ja valtion kanssa. Kansalaisyhteiskunta ei katso maailmaa markkinalogiikan läpi tai tiukkojen valta- ja vastuuhierarkioiden kautta. Sen rajoja rikkova luonne mahdollistaa sen mukautumisen tapauskohtaisesti erilaisiin tilanteisiin joissa kansalaiset, markkinat ja valtiot eivät muuten pysty toimimaan kumppaneina. Siten se pystyy myös nostamaan uusia aiheita yhteiskunnalliseen keskusteluun. (Corry 2010, 15–16.)

Toinen, paljon kriittisempi tapa nähdä kansalaisyhteiskunta prosessina perustuu vahvasti Foucault’n *hallintamentaliteetti*-ajatteluun. Myös nykyteorioille hallintamentaliteetti on diskursseista ja tekniikoista rakentunut hallinnan työkalu, jolla mahdollistamaan hallinnan käytäntöjä ja tekemään mahdottomaksi muu toiminta. Corry käyttää esimerkkinä tutkimuksia neoliberalismista, jota ei hallintamentaliteetin kautta tulisi ajatella markkinamallina vaan hallinnon työkaluna, joka kehittää kansalaisista vapaat markkinat hyväksyviä yksilöitä. Kansalaisyhteiskunta ei ole vapaa tila jossa ihmiset voivat toimia vaikutuksesta vapaana. Se on työkalu jolla valtio toteuttaa hallintaansa niin kansalaisiin kuin yhteiskuntaan. Corry nostaa esille Sendingin ja Neumannin (2006) sekä Lipschulzin (2005) tutkimukset, joissa valtion on osoitettu toteuttavan mm. omaa ympäristöpolitiikkaansa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kautta. (Corry 2010, 17; Miller & Rose 2010, 44–49.)

Kolmas tapa nähdä kansalaisyhteiskunta prosessina ammentaa vahvasti Gramscin aiemmin esitellystä ”ideologioiden taistelutanner”-ajattelusta. Samaa ajatusmaailmaa on hahmotellut globaalia kansalaisyhteiskuntaa tutkinut Corryn esimerkeissä Mary Kaldor. Hänen mukaansa kansalaisyhteiskunta on luonut valtioissa ja nyt myös globaalilla tasolla kohtauspaikan, jossa muuten tavoittamattomissa olevat ideologiat voivat niin keskustella kuin kamppailla keskenään yhteisistä säännöistä. Tässä kamppailussa rationaalinen viesti, eli parempi argumentti, voittaa perinteet ja rakenteet. Lisäksi teorioissa korostuu, että kansalaisyhteiskunta mahdollistaa väkivallattoman tilan ideologioiden kamppailulle. (Corry 2010, 17; Kaldor 2003, 75–78.) Tämä on lähellä systeemiajattelun mallia, mutta siinä missä systeemiajattelu tunnistaa – hieman sektoriajattelun kaltaisesti – kansalaisyhteiskunnassa verrattain staattiseksi kamppaileviksi voimiksi valtion, markkinat ja kansalaisen, on Kaldorin malli vielä löyhempi keskittyen ympäröivämpiin ”ideologioihin”, korostaen myös kansalaisyhteiskunnan sisäisiä ristiriitaisuuksia. Gramscin perinne on siis vahva prosessiajattelussa.

Corryn listaamiin prosessiteorioihin ei kuulu Jan Van Tilin pohtimaa kolmatta tilaa, joka kuitenkin on omiaan täydentämään prosessiteoreettista katsantoa. Van Til kehitti termin kolmas tila korvaamaan kolmannen sektorin. Kolmas tila ei katso rakennetta, organisaatiota tai instituutiota. Se on henkinen tila, jota ei saavuteta erikseen määritellyssä kansalaisyhteiskunnassa mutta voidaan saavuttaa myös esimerkiksi työyhteisössä. Kolmas tila saavutetaan vapaaehtoisuuden hengen myötä ja motivaatiolla työskennellä yhdessä. Näin kansalaisyhteiskunta on olemassa kaikkialla siellä, missä ihmiset kokoontuvat yhteen, kohtaavat toisiaan, jakavat tunteitaan, ajatuksiaan ja havaintojaan ja tarpeen mukaan toimivat niiden perusteella. Kolmas tila sijoittuu monelle tasolle, kuten psykologiselle, taloudelliselle, sosiaaliselle, poliittiselle, kulttuuriselle ja fyysiselle. (Harju 2004c, Van Til 2000, 56–58.) Mielestäni on tärkeää huomioida työssäni myös kolmannen tilan ajattelu, sillä se on tässä työssä esitellyistä moderneista teorioista ainoa, jossa kansalaisyhteiskunnan rooli on tarjota kansalaiselle mielekkyyttä ilman laajempaa yhteiskunnallista tehtävää tai sosiaalisten reformien tavoittelua.

## 2.8. Edwardsin kolmijako

Myös Michael Edwards on jaotellut kansalaisyhteiskunnan teorioita, omassa mallissaan kolmeen osaan. Hänen kolme luokkaansa ovat *kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä*, *kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana* ja *kansalaisyhteiskunta julkisena tilana* (käännökset omiani). Toisin kuin Corry, joka asettaa vastakkain kaksi teorialuokittelua, on Edwardsin kolmella luokalla hieman monimutkaisempi suhde. Edwardsin mukaan jokainen luokka on yksi tapa ymmärtää kansalaisyhteiskuntaa, ja monet kansalaisyhteiskunnan teoriat ovat sidoksissa yhteen näistä luokista.

Kuitenkin Edwardsin mukaan tavoiteltava ihannekansalaisyhteiskunta on sellainen, jossa sen toiminta on kaikkien kolmen luokan mukainen. Ihanteellinen kansalaisyhteiskunta tarkoittaa hyvän yhteiskunnan luontia, julkisen tilan kukoistusta ja yhdistyselämää. Edwardsin mallissa kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä -ajattelusta löytyy niin positiivisia kuin negatiivisia puolia. Näitä negatiivisia puolia korjaa kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana, mutta tämä teoriaryhmä luo omat ongelmansa. Näihin ongelmiin kansalaisyhteiskunta julkisena tilana on ratkaisu. Seuraava teoriaryhmä korjaa aiemman virheitä. Teorialuokittelut ovat ikään kuin tiekartta toimivaan kansalaisyhteiskuntaan. (Edwards 2009, 20.)

### **2.8.1. Kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä**

Edwards kuvaa kansalaisyhteiskuntaa yhdistyselämänä käsittäviä näkökulmia *neo-Tocquevillemaisiksi*. Tässä luokassa kansalaisyhteiskunta nähdään valtion ja talouden toiminnoista erilliseksi alueeksi, jolla on vähän sidoksia muihin sektoreihin. Tämä heijastelee vahvasti Tocquevillen teoriaa, mutta teorian modernit versiot huomioivat kuitenkin valtion roolin kansalaisyhteiskunnan mahdollistavana tahona: lainsäädäntö määrittää kansalaisyhteiskunnan olemassaolon (Edwards 2009, 20–23.)

Edwards esittää neo-Tocquevillemaisuuden perustaksi John Keanen määritelmän kansalaisyhteiskunnasta. Keanen mukaan kansalaisyhteiskunta on valtiovallasta irrallaan oleva, väkivallaton, itseorganisoitunut ja lain suojaama. Keanen työssä on vahvasti esillä juuri jännite kansalaisyhteiskunnasta yhtäältä valtion suojaamana mutta toisaalta siitä itsenäisenä sektorina. Vapaaehtoistoimintaan perustuen kansalaisyhteiskunnan yhdistykset tuovat esille hyviä kansalaistaitoja, kuten yhteistyötä ja toleranssia. Yhdistykset siten itsenäisesti pystyvät tuottamaan yhteiskuntaan omalla toiminnallaan kansalaisten kautta sosiaalisia reformeja hyvinvoinnin tuottamiseksi. (Keane 1998; Edwards 2009, 23.)

Edwards esittää moninaista kritiikkiä tähän neo-Tocquevillemaiseen luokitteluun. Hänen mukaansa kansalaisyhteiskuntaa yhdistyselämänä tarkastellessa kansalaisyhteiskunnan organisaatiot nähdään hyvin rajallisesti. Tässä kansalaisyhteiskunnan määritelmässä ei oteta huomioon uusia liikkeitä (esimerkiksi *occupy*-liike), vaan neo-Tocquevillemaiset keskittyvätkin suurimmilta osin tutkimaan kansainvälisiä NGO:ta, ajatushautomaita (*think tanks*) ja hallinnollisissa pääkaupungeissa sijaitsevia edustusryhmiä. Myös paikallinen taso, joka De Tocquevillelle oli juuri tärkeää, on laiminlyötynä. (Edwards 2009, 30–31.)

Toinen Edwardsin kritiikki koskee kansalaisyhteiskunnan totaalista erottamista valtiosta ja markkinoista. Valtiovallan ja kansalaisyhteiskunnan suhteesta hän nostaa esille ”poliittiseksi yhteiskunnaksi” nimeämänsä harmaan alueen. Tällä alueella toimivat poliittiset organisaatiot, puolueet ja parlamentit. Nämä ovat usein läheisesti tekemisissä muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa, ja henkilötasolla usein poliittisessa yhteiskunnassa aktiivisina toimivat ihmiset ovat aktiiveja myös kansalaisyhteiskunnassa. Usein ajan myötä yhdistykset ja liikkeet saattavat liikkua välillä osaksi poliittista yhteiskuntaa ja välillä ottaa siihen etäisyyttä. Esimerkiksi Edwards nostaa Puolan Solidaarisuus-liikkeen joka on muovautunut uudesta liikkeestä hallituskoalition johtajaksi ja ammattiyhdistykseksi. Näillä perusteilla on Edwardsin mukaan mahdotonta esittää, että kansalaisyhteiskunta voisi olla kliinisesti erillään valtiovallasta. (Edwards 2009, 27–29.)

Kolmas kritiikki koskee markkinoita. Kansalaisyhteiskunnan täydellinen erottaminen markkinoista on yhtä vanhentunut käsitys kuin sen erottaminen valtiosta. Yhtenä perusteluna Edwards esittää kansalaisyhteiskunnan yhdistykset, jotka ovat osin vastuussa hyvinvointivaltion palveluiden tuottamisesta, eli aiemmin mainitun kolmas sektori -ajattelun. Tämä alistaa yhdistykset tiettyihin lainalaisuuksiin joissa on yhteistä markkinatoimijoiden kanssa. Nämä yhdistykset ovat toki vähemmistö kansalaisyhteiskunnan yhdistyksistä, mutta lisäksi Edwards esittelee *filantropiakapitalismin*. Vapaaehtoisuuden peruste kansalaisyhteiskunnassa on löyhtynyt kun yhä useampi yhdistys palkkaa vakituisiin töihin toiminnanjohtajia, projektityöntekijöitä, viestinnän ammattilaisia yms. Filantrokapitalismiksi kuvataankin toimintaa jossa ei tavoitella voiton maksimointia vaan hyvinvoinnin kasvattamista, mutta silti toimitaan kapitalistisella logiikalla. Edellä mainitut seikat Edwards esittää perusteeksi sille, että markkinoita ja kansalaisyhteiskuntaa ei voi täysin erottaa toisistaan. (Edwards 2009, 28.)

Lopuksi Edwards esittää, että teoria erillisestä kansalaisyhteiskunnasta suhtautuu epärealistisesti isojen sosiaalisten reformien aikaansaamiseen. Pääasiassa vapaaehtoisuuteen perustuva ja löyhästi organisoitunut kansalaisyhteiskunta sallii monipuoliset mielipiteet ja yksilöiden tavoitteet sekä ihmisten vaihtelevan omistautumisen yhdistyksen toimintaan. Nämä asiat voidaan toki nähdä positiivisessa valossa, mutta ongelmaksi ne muodostuvat monimutkaisten ja pitkäaikaisten muutosten saavuttamisessa erityisesti ilman valtiota tai markkinoita. Neo-Tocquevilleläisille sosiaalista pääomaa sisältävä (*society that is civil*) yhteiskunta pystyy automaattisesti käyttämään tämän pääoman tasa-arvoiseen ongelmanratkaisuun. Edwardsin mukaan he ovat väärässä. Esimerkkeinä Edwards nostaa muiden muassa Etelä-Korean ja Chilen, jossa köyhyyttä vastaan taistelevan kansalaisyhteiskunnan kasvu ei ole juurikaan vaikuttanut köyhyyden vähenemiseen. Tähän perustuen Edwards esittelee seuraavan kansalaisyhteiskunnan teorioiden luokittelutavan, *kansalaisyhteiskunnan hyvänä yhteiskuntana*. (Edwards 2009, 48–49.)

### 2.8.2. Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana

Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana perustuu teorioihin, jotka ovat niin tunnistaneet kansalaisyhteiskunnan kyvyttömyyden toimia erillään muista sektoreista sekä yksilöiden mahdollisuuden toimia kansalaisyhteiskunnassa oman edun tavoittelijana, epätasa-arvoisesti, diskriminoiden ja epäsiivistyneesti (*uncivil*). Tässä valossa on Edwardsin mukaan vaikea perustellusti esittää, että kansalaisyhteiskunta pystyy yksin tehokkaasti saavuttamaan suuria reformeja. Nämä teoriat korostavatkin kansalaisyhteiskunnan roolia sidoksissa muihin yhteiskunnan osiin. (Edwards 2009, 50–54.)

Monet tämän luokan teorioista muodostuvat itseasiassa muun kuin kansalaisyhteiskunnan tutkimuksen kautta. Lukuisat kapitalismia tutkivat teoriat esittävät kansalaisten roolin yritysten ”omatunnon” varmistajana, ja nostavat kansalaisyhteiskunnan tämän kanavaksi. Samankaltaisia teorioita on valtion tutkimuksesta. Edwards esittääkin, että kansalaisyhteiskunta on pakollinen pala sosiaalisten reformien palapelissä, jossa se toimii yhdessä markkinoiden, valtion ja perheiden kanssa. Idean tiivistämisessä Edwards siteeraa Latinalaisen Amerikan kansalaisyhteiskuntaa tutkinutta Charles Reillyä: ”Hyvät naapurit eivät korvaa hyvää hallintoa.” (suomennos omani). (Edwards 2009, 59–60; Reilly 1995, 8.)

Markkinat, valtio ja perheet ovat kykenemättömiä luomaan hyvää ilman kansalaisyhteiskunnan panosta. Kansalaisyhteiskunta pystyy toimimaan löyhemmillä rajoitteilla ja enemmän itseohjautuvasti kuin muut sektorit. Toisaalta myös kansalaisyhteiskunta tarvitsee kaikkia edellä mainittuja ryhmiä saavuttaakseen isoja muutoksia. Tämä tarkoittaa muutoksia niin ihmisten arvioissa kuin konkreettisemmalla tasolla. Hyvä yhteiskunta on yhteiskunta, jossa kaikki neljä sektoria toimivat yhdessä. Lisäksi tämän luokan teoriat ottavat huomioon neo-Tocquevilleläisten pääosin ohittaman näkemyksen korostaa myös sidoksia kansalaisyhteiskunnan yhdistyksien ja liikkeiden välillä. Hyvässä yhteiskunnassa sidoksia on myös kansalaisyhteiskunnan sisällä. (Edwards 2009, 60–62.)

Tässä teorialuokassa on nähtävissä paljon yhtäläisyyksiä Corryn tapaan ymmärtää kansalaisyhteiskunta prosessina: käsitteiden keskiössä on kansalaisyhteiskunnan interaktio eri toimijoiden kanssa, ei niinkään sen staattisen aseman määrittely. Kuitenkin tämäkin luokka on puutteellinen. Yhtäältä se paikkaa ensimmäisen luokan yltiöoptimistisia käsityksiä kansalaisyhteiskunnan tehokkuudesta ja murtaa myytin ikuisesti yhteistä hyvää tavoittelevasta yhdistysihmisestä. Toisaalta se ei vastaa kysymykseen siitä, miten sitten kansalaisyhteiskunnan

toiminnassa ohitetaan hyvälle yhteiskunnalle haitallinen toiminta ja suodatetaan sektoreiden yhteiseen työhön hyvää yhteiskuntaa tavoittelevat arvot ja toiminta. Teoriaryhmä tunnistaa, että kansalaisyhteiskunnan sisällä on lukuisia etuja tavoittelevia yksilöitä ryhmiä, jotka voivat saavuttamalla omia etujaan tehdä suhteellisesti enemmän vahinkoa muille ryhmille. Vähemmistön saamat edut luovat epätasa-arvoisesti enemmistön hyvinvoinnille haittaa. Tätä varten tarvitaan *kansalaisyhteiskuntaa julkisena tilana*. (Edwards 2009, 65–71.)

### **2.8.3. Kansalaisyhteiskunta julkisena tilana**

Kun kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä -ajattelu määrittelee kansalaisyhteiskunnan sijainnin ja kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntaa -ajattelu sitoo sen muihin sektoreihin, kansalaisyhteiskunta julkisena tilana -ajattelu kuvaa sitä prosessia, jolla kansalaisyhteiskunta hyvää tuottaa. Se on keino, jolla yllämainittu ”hyvä” toiminta suodatetaan ”huonosta”. Tässä kansalaisyhteiskunta mahdollistaa tilan jossa tärkein päätöskriteeri ei synny markkinalogiikan läpi tai tiukkojen valta- ja vastuuhierarkioiden kautta. Se tulee parhaiden argumenttien ja perusteluiden myötä. (Edwards 2009, 70–72.) Tässä luokassa on nähtävissä vahva yhteneväisyys Corryn prosessiteorioihin, erityisesti ideologioiden taistelutanner -ajatteluun.

Edwards pohjaa suurimman osan julkisen tilan teoriasta Jürgen Habermasin työhön. Julkisen tilan teorioiden perustana pidetään yleisesti Habermasin alun perin vuonna 1962 julkaisemaa teosta *Julkisuuden rakennemuutos*. Siinä Habermas esittelee *porvarillisen julkisuuden* käsitteen. Ilmiön synty sijoitetaan 1700-luvun Länsi-Eurooppaan. Tällä aikakaudella porvarissääty pyrki kehittämään vapaata kauppaa ja toimimaan vastavoimana aikakauden rajoitteita toimivalle valtakoneistolle. Valtiovallan ja sen rinnalle kehittyvän kansalaisyhteiskunnan väliin porvarit loivat Habermasin mukaan tilan, jossa valtiosta erillään olevat ihmisten keskustelivat valtion roolista valistuneesti ja kriittisesti. Fyysisesti tämä tapahtui usein kahviloissa, joissa porvarit tapasivat toisiaan. Kuvattua teoreettista tilaa Habermas kutsui julkiseksi tilaksi (*public sphere*). (Edwards 2009, 72–73; Habermas 2004, 32, 52–53.)

Habermasilainen julkinen tila esiintyy usein deliberatiivisten demokratiateorioiden yhteydessä ja Habermasiin viitataan usein myös yhtenä deliberatiivisen demokratiateorian kehittäjistä (Gimmler 2001, 29). Tutkija John S. Dryzek kuvaa deliberatiivista demokratiaa päätöksenteon malliksi, jossa päätökset saavat legitimitteettinsä avoimen keskustelun kautta. Päätöstä tulisi edeltää kattava keskustelu, jossa mielipiteensä saavat perustella kaikki, joihin päätös tulee vaikuttamaan. Keskustelulle on tärkeää siis olla ”lähellä ongelmaa”, ei etäällä julkisen vallan käytävillä. Mielipiteet

ovat todennäköisesti ristiriitaisia ja tuovat esille erilaisia preferenssejä. Juuri tämän konfliktin myötä kaikki keskusteluun osallistuvat joutuvat perinpohjaisesti tutustumaan aiheeseen, perustelemaan mielipiteensä, ja mahdollisesti muokkaamaan kantaansa muiden perusteluiden takia. Keskustelu johtaa usein kompromissiratkaisuun tai jopa yhteisymmärrykseen päätöksestä. Dryzekin mukaan deliberatiivisen demokratian päätösten arvo tulee juuri mahdollisimman usean ihmisen preferenssien toteutumisesta. (Dryzek 2010, 30–36, 42–43.)

Keskustelun myötä syntyy myös deliberatiivisen demokratian eliitinvastainen luonne. Jotta päätöksenteosta voi keskustella, on siihen liittyvän tiedon oltava avointa. Julkisessa tilassa tieto on avointa ja kaikki pääsevät jakamaan mielipiteensä tasa-arvoisesti. Keskustelu ei ole minkään valtiollisen instituution alaisuudessa tapahtuva. Se on neutraaleissa puitteissa tapahtuvaa keskustelua jonka muotoa tai aiheita ei ulkoisesti rajoiteta. Kaikkien äänen ollessa vapaa ja tasa-arvoinen, toteutuvat deliberatiivisen demokratian kriteerit. (Dryzek 2010, 78.)

Habermas rakensi kansalaisyhteiskunnan määritelmän vastuullisen kansalaisuuden idean varaan. Julkisessa tilassa, eli ainakin teoriassa valtion ja markkinoiden instituutioiden vaikutusvallan ulkopuolella, kansalaiset pystyvät kommunikoimaan ja toimimaan deliberatiivisen demokratian normien mukaisesti. Tässä tilassa spontaanisti, jälleen ilman muiden sektoreiden ohjausta, muodostuneet ryhmät ja liikkeet löytävät, käsittelevät, tiivistävät ja jalostavat sosiaalisia ongelmia. Julkisesta tilasta spontaanit ryhmät voivat nostaa ongelmat valtion ja markkinoiden tietoon. (Flyvbjerg 1998, 212–214; Habermas 2004, 66–67, 80–84.)

Deliberatiivisen demokratian keinoin kansalaisyhteiskunta pystyy Edwardsin mukaan saavuttamaan toimintaansa ohjaamaan ne arvot, jotka toteuttavat vähintään edunvalvonta-tyyppistä hyvinvoinnin parantamista (*special interest*) tai parhaimmillaan yhteiskunnan yleistä hyvinvointia kasvattavaa (*public interest*) toimintaa. Näin julkisen tilan teoria toimii yhtäältä apuna kansalaisyhteiskunnan teorioita lajitellessa. Kuten sanottu, sidos Corryn esittelemiin prosessiteorioihin on vahva, ja Corry esitteleekin myös Habermasin omissa teorioissaan. Julkinen tila täydentää Edwardsin kolmikantaisen mallin toimivasta kansalaisyhteiskunnasta. (Edwards 2009, 73–75.)

## 2.9. Kansalaisyhteiskunta palveluntuottajana ja asiantuntijana

Lopuksi on tarpeen tarkastella teoriaa kansalaisyhteiskunnasta palveluntuottajana eli erityisesti kolmantena sektorina. 1980- ja 1990-luvulla kehittyneet *uusi julkisjohtaminen* (*New Public Management*) sekä julkisen sektorin ja yksityisen sektorin yhteistyö vaikuttavat

kansalaisyhteiskuntaan, nostaen sen uudeksi resurssiksi valtiolle. Uuden julkisjohtamisen mukaan hallinto ja poliittinen toiminta eivät ole päätöksenteon parhaita työkaluja. Valtionkin toiminnassa päätökset tulisi tehdä yksityisistä markkinoista omaksutulla kustannustehokkuuden periaatteella. Tämän koulusuunnan taustalla vaikuttaa vahvasti länsimaita ja Suomeakin ravistellut lama 1990-luvun alussa. Valtioiden varallisuuden vähentyessä uuden julkisjohtamisen ideologiat saivat paljon kannatusta ratkaisukeinona valtion palveluiden ylläpitäjänä. (Julkunen 2006, 56–59; 75–78; Anttiroiko ym. 2003, 132–137.)

Järjestöt on nähty sopiviksi palveluntuottajiksi kentillä, joissa on rajatusti kysyntää tai pienet kohderyhmät. Lisäksi ne on nähty usein paremmin hallitsevan hoivan ”pehmeitä arvoja” kuten sosiaalisen tuen ja vertaistuen. Edellä mainittuja palveluita ei välttämättä voi tuotteistaa yritysmäiseen palveluntuotantoon, mutta ovat tärkeitä arjen apukeinoja. Kansalaisyhteiskunnan tuottamat palvelut nähdään hyödyllisiksi myös monipuolistuvien palvelutarpeiden myötä. Julkisella sektorilla on hyvin selkeästi rajatut hierarkkiset sosiaali- ja hyvinvointipalvelut, jotka vastaavat tarkasti määrättyihin tarpeisiin. Moniongelmaiset (kuten esimerkiksi mielenterveysongelmista kärsivät alkoholistit, esimerkki omani) eivät sovellu hyvin julkisen sektorin palveluihin. Kansalaisyhteiskunnan joustava ja mukautuva luonne mahdollistaa tällaisten monimutkaisten ongelmien hoitamisen ammatillisen erityisosaamisen, vapaaehtoisten mahdollistaman arkipäivän tuen ja uusien ihmissuhteiden yhdistelmällä. (Särkelä ym. 2005, 29–31.)

1990-luvulla on syntynyt myös yhteiskunnallisen yrityksen käsite. Yhdysvalloissa ja Britanniassa syntynyt ilmiö kuvaa yritystä, joka liiketoiminnallaan ratkoo yhteiskunnallisia ongelmia. Erityisesti Britanniassa julkisen sektorin palveluiden reformissa monien palveluntuotantovastuun ottaneiden tahojen on kuvattu olevan yhteiskunnallisia yrityksiä. Haugh määrittelee yhteiskunnalliseksi yritykseksi seuraavan organisaation: yhteiskunnallinen yritys ei-julkinen organisaatio, jolla on niin sosiaalisia kuin taloudellisia päämääriä, joiden tavoitteena on niin sosiaalinen hyvinvointi kuin taloudellinen pitkäjänteisyys kaupankäynnin kautta. Yhteiskunnallisen yrityksen ja yrittäjyyden määritelmien ja tulkintojen kuvataan vaihtelevan hyvin paljon maasta ja koulukunnasta toiseen. Joskus se muodostuu hyvin lainsäädännöllisillä rakenteilla ja kun toisessa tilanteessa se mielletään enemmän asenteeksi ja toimintakulttuuriksi. (Haugh 2012, 8–11.)

Uuteen julkisjohtamiseen liittyy siirtymä hallinnosta (*governing*) hallintaan (*governance*). Anttiroiko kuvaa tätä julkisen sektorin resurssien vähenemisen myötä syntyneeksi toimintatapojen muutokseksi. Hallinnoksi kuvataan hierarkkista tapaa hoitaa valtion tehtävät valtion omien instituutioiden kautta. Julkisen sektorin köyhtyessä julkinen sektori pirstoutui ja heikkeni. Julkinen vastuu jakautui eri tasoille



ja verkostoille, jonka myötä hallinnan määritelmäksi muodostui prosessi jossa julkiset, yksityiset ja kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään hallitakseen yhteiskuntaa. (Tiihonen 2004, 153; Anttiroiko ym. 2003, 142.)

Hallinnosta-hallintaan-ajattelutapaan liittyy vahvasti myös kansalaisyhteiskunnan asiantuntijaroolin korostaminen. Kansalaisyhteiskunta ei ole arvokas valtiolle vain potentiaalisen edullisuutensa (vrt. julkinen sektori) takia, vaan myös erityisalojen asiantuntijana. Julkisen sektorin vastualueet monimutkaistuvat jatkuvasti erilaisten ajureiden, kuten globalisaatio, tekninen kehitys, ilmastonmuutos ja Euroopan Unioni, myötä. Kun julkisen sektorin resurssit samalla pienenvät, ovat kansalaisyhteiskunnan toimijat myös erittäin arvokkaita sidosryhmiä spesifin mutta syvän tietotaitonsa myötä. (Anttiroiko ym. 2003, 136).

Myös järjestöt itse oikeuttavat toimintaansa paljon asiantuntijuuden myötä. Kansalaisyhteiskunnan yhdeksi tavoitteeksi katsotaan jäsentensä elämänlaadun parantaminen viranomaisyhteistyön kautta. Järjestöjen asiantuntijuus- ja osallistamistaidot nähdään usein elintärkeiksi niiden roolissa kehittää demokraattista hallintoa. Asiantuntijaokemusta järjestöt saavat kenttätöystä ja -selvityksistä. Kansalaisyhteiskunta-asiantuntijuuden tärkeys perustuu jo yllämainittuihin monimutkaistuviin ongelmiin. Ne vaativat teorian ja menetelmät yhdistävää, yhteiskunnan sektorit monitaitosesti ylittäviä ratkaisuja. Tästä syystä on loogista kannattaa kolmen sektorin asiantuntijuuden yhdistämistä. (Helander 1998, 123.; Vertio 2003, 56–59.)

## 2.10. Corryn ja Edwardsin teorioiden tiivistelmä

Kuten luvun alussa todetaan, on tulevan analyysin selventämiseksi hyvä vielä lopuksi tiivistää tässä työssä pääasiallisesti käytössä olevat teoriat. Seuraavaksi listataan Corryn ja Edwardsin määrittelemät kansalaisyhteiskunnan ymmärtämisen teoreettiset ryhmät muutamalla lauseella.

**Sektoriajattelu** kuvaa kansalaisyhteiskunnan määritelmän muodostuvan pääasiassa sen suhteesta muihin sektoreihin. Kansalaisyhteiskunta on selkeästi tietöin kriteerein määriteltäviä organisaatiota. Se on kesytetty palvelemaan kahta muuta sektoria hyvinvointivaltion tuotannon tai markkinoiden epäonnistuessa.

**Systeemiajattelu** kuvaa kansalaisyhteiskuntaa prosessiksi, jolla kansalaiset voivat neuvotella valtion ja markkinoiden kanssa. Se kuvaa kansalaisyhteiskuntaa rajoja rikkovaksi ja tapauskohtaisesti kansalaisten tarpeisiin muotoutuvaksi, toisin kuin valtio ja markkinat.

**Hallintamentaliteetti** kuvaa kansalaisyhteiskuntaa työkaluksi, jolla valtio toteuttaa kansalaisiin omaa agendaansa.

**Ideologioiden taistelutanner** kuvaa kansalaisyhteiskuntaa paikaksi jossa niin paikallisesti kuin globaalisti ideologiat voivat kohdata ja kamppailla ilman väkivaltaa. Kamppailun voittaja määrittyy parhaalla argumentilla perinteiden ja rakenteiden sijaan.

**Kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä** kuvaa kansalaisyhteiskunnan olevan vahvasti irrallaan yhteiskunnan muista sektoreista. Valtion rooli on pääasiassa lainsäädännöllään mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan olemassaolo ja sidoksettomuus. Kansalaisyhteiskunta opettaa kansalaisille hyviä kansalaistaitoa ja kansalaiset tuottavat kansalaisyhteiskunnassa hyvinvointia. Teorioita on kritisoitu niiden naivista asenteesta nähdä mahdolliseksi kansalaisyhteiskunnan irrallisuus valtiosta ja markkinoista sekä optimismista siinä, että irrallinen kansalaisyhteiskunta voisi toteuttaa suuria reformeja omillaan.

**Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana** kuvaa kansalaisyhteiskunnan olevan valtion ja markkinoiden ohella tärkeä mutta omillaan vajavainen osa sosiaalisten reformien saavuttamista. Kansalaisyhteiskunta on avuksi valtiolle olemalla edellä mainittuja itseohjautuvampi ja rakenteeltaan löyhempi. Sidoksellisuus on tärkeää myös siksi, että yksittäiset kansalaiset voivat toimia kansalaisyhteiskunnan sisällä oman edun tavoittelijoina yhteistä hyvää vastaan. Teorioiden kritiikki keskittyy huomioimaan, että teorialt eivät sellaisenaan pysty selittämään miten kansalaisyhteiskunnassa yleistä hyvää ajavat asiat nousevat oman edun tavoittelun ohi.

**Kansalaisyhteiskunta julkisena tilana** kuvaa kansalaisyhteiskuntaa prosessina. Kansalaisyhteiskunta luo tilan jossa päätöksiä voidaan tehdä deliberatiivisen argumentoinnin myötä. Argumentoinnilla yksittäinen oman edun tavoittelu häviää yleiselle hyvälle. Kansalaisyhteiskunta on sidoksissa valtioon ja markkinoihin ja poiketen kahdesta muusta sektorista sen erityisarvo tulee juuri argumentoinnista päätöskriteerinä. Jotta sen toiminta voisi olla täysin argumentaatiosta riippumaa, kansalaisyhteiskunnan tulee pystyä toimimaan tasa-arvoisesti ja avoimesti, ilman valtion tai markkinoiden vaikutusta.

### 3. KANSALAISSYHTEISKUNTA SUOMESSA

#### 3.1. Historiallinen tausta

Seuraavissa luvuissa pyritään teorioiden tueksi saamaan yleistason ymmärrys Suomen kansalaisyhteiskunnasta. Tämä saavutetaan käymällä läpi suomalaisen kansalaisyhteiskunnan historian tärkeimmät vaiheet, tarkastelemalla kansalaisyhteiskuntatutkimuksen kuvaamaa nykytilaa ja lopuksi listaamalla kehitystrendejä, joita suomalaisen kansalaisyhteiskunnan tutkijat näkevät seuraaville vuosille.

Kansalaisyhteiskunnan katsotaan vakiintuneen Suomeen 1700-luvulla. Ranskan vallankumouksesta ja valistuksen ajasta kummunnut keskiluokan innostus johtivat yhteiskunnalliseen muutoksen ilmapiiriin, jossa tavoiteltiin sääty-yhteiskunnan purkua. Tällöin syntyi vapaamuurarilooseja, kaunokirjallisuutta, kansallisia kysymyksiä, ja musiikkia käsitteleviä seuroja sekä erilaisia salaseuroja. 1800-luvun puolenvälin jälkeen seurasivat naisasialiikkeet, samaan aikaan tulivat niin raittiusseurat kuin ensimmäiset sosiaali- ja terveysalan yhdistykset, erityisilmiönään rouvasväenyhdistykset, jotka pyrkivät tuomaan äitien tarjoamaa hoivaa kotien ulkopuolelle. Kansakoulu, kirjastolaitos sekä sanomalehdistön kehitys valoivat perustan suomalaiselle kansalaistoiminnalle. (Harju 2007, 184–185.)

Vuoden 1905 suurlakko johti työväenliikkeen radikalisoitumiseen ja myös kansalaisyhteiskunta polarisoitui koko Suomen poliittisen ilmaston polarisaation myötä erityisesti vuoden 1918 jälkeen. Suomen yhteiskunnan jälleenrakennuksen toista maailmansotaa seuraavana aikana on katsottu yhdistäneen myös kansalaisyhteiskuntaa. Erityisesti 1960-luvulta alkaen julkishallinnon ja järjestökentän on katsottu luoneen vahvoja sidoksia toisiinsa. 1970-luvulla lähtien järjestöt nopeasti ammatillistuivat, niiden valtionrahoitus kasvoi huomattavasti, joka mahdollisti myös asiantuntijoiden täysipäiväisen työllistämisen järjestöjen palvelukseen. Tämä yhteys on jatkunut tähän päivään. Kansalaisyhteiskunta on ollut selkärankana ”kansallisessa projektissa” eli suomalaisen yhteiskunnan synnyttämisessä ja rakentamisessa. Sittenkin kansalaistoiminnan kytkökset puolueisiin ja siten valtioon, vähäinen yhteiskunnallinen keskustelu sekä vahva usko auktoriteetteihin ovat vähentäneet spontaania kansalaistoimintaa ja radikaalit protestiliikkeet ovat järjestäytyneet yhdistyksiksi. Sotien jälkeinen kansalaisyhteiskunta on Suomessa hyvin väkivallaton ja hyvinvointivaltion luomisprosessin myötä kansalaisyhteiskunta muuttui suuresti kansanliikkeistä hierarkkiseksi, suunnitelmalliseksi ja vertikaaliseksi kansalaisjärjestöjen maailmaksi. (Harju 2007, 187–190; Harju 2006, 22; Ruohonen 2003, 44.)

### 3.2. Kansalaisyhteiskunta Suomessa nykyisin

Jorma Niemelä (2003, 122) on kuvannut omassa kansalaisyhteiskunnan tutkimuksessaan järjestön perustamista nykyajan Suomessa epäluottamuksen osoitukseksi poliittiselle prosessille. Se nähdään parempana kanavana vaikuttaa yhteiskuntaan kuin yhtäältä perinteinen äänestäminen ja toisaalta väkivaltainen toiminta. Tapahtuva prosessi on siten demokratiaa vahvistava. Martti Siisiäinen (1996, 30) jatkaa samasta teemasta järjestöjen nostavan pinnalle sellaisten vähemmistöryhmien näkemyksiä, jotka itse eivät saa ääntään kuuluviin eivätkä pysty puolustamaan omia tarpeitaan. Moderneissa demokratioissa yleisesti pidetään tärkeänä että kaikilla on tosiasiallisesti mahdollisuus osallistua ja tämän mahdollistajina järjestöt ovat keskeisessä tehtävässä

Kuitenkin vaikka 1990-luvulle tultaessa kansalaisjärjestöjen lukumäärä on kasvussa, on kenttä fragmentoitunut. Hyvinvointivaltion ja politiikan parissa työskentelevien järjestöjen rinnalle ovat nousseet vapaa-ajan ja elämäntapayhdistysten kasvava ryhmä. Ammatilliset järjestöt ja poliittiset puolueet eivät ole enää yhtä merkityksellisiä kansalaisille. Poliittiset kytkökset ovat vähentyneet ja hierarkkiset suhteet ovat loiventuneet. Lisäksi 1960-luvulla vähentyneet liikkeet ovat jälleen nousseet suosioon tällä kertaa esimerkiksi eläinsuojelua kannattavina tai globalisaatiota vastustavina liikkeinä. (Harju 2007, 189–190; Itkonen 2000, 3–5.)

1990-luvun alun lama on muokannut näkyvästi kansalaisyhteiskuntakenttää myös Suomessa. Valtio joutui pyytämään sosiaali- ja terveysjärjestöiltä apua, että kansalaisille voitaisiin taata edes hyvinvoinnin peruspalvelut. Trendi ei ole laman loppumisen jälkeen hidastunut, ja monet tutkijat tulkitsevat, että Suomessa mukaan kunnille kuuluvia tehtäviä on annettu tasaisesti kasvaen järjestöjen tehtäviksi sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä. (Niemelä 2003, 6-9; Ruohonen 2003, 46.)

Suomalaisten kuntien osalta 1990- ja 2000-luvulla tapahtunut kehitys on johtanut siihen, että järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan odotetaan pystyvän tuottavan sellaisia palveluita, jotka ennen kuuluivat julkisille toimijoille, erityisesti sosiaalipolitiikassa. Suomessa kilpailuttamis- ja hankintalainsäädännön edellyttämä kilpailuneutraliteetti tarkoittaa, että kuntien tai valtion tulee kohdella samalla tavalla yksityisten yritysten ja kansalaisjärjestöjen palveluntuotantoa. 1990-luvulla vastuu julkisista palveluista on myös siirtynyt laajasti valtiolta kunnille, jotka ajoittain eivät pystyneet vastaamaan omalla palvelutuotannollaan kasvaviin tarpeisiin. Tämä kiihdytti kolmannen sektorin palveluiden hankintoja. Yhden laskelman mukaan 17% kuntien sosiaalisista palveluista ovat 2000-luvulla järjestöjen tuottamia. (Julkunen 2006, 56–59; 75–78; Anttiroiko ym. 2003, 132–137.)

2000-luvulla individualismin nopean kasvun on katsottu hidastavan yhä enemmän perinteisiä ammatillisia järjestöjä ja puolueita. Sosiaali- ja koulutusalojen järjestöjen ovat muovautuneet yhä enemmän valtiosta riippuvaisiksi asiantuntijoita työllistäviksi palvelutuottajiksi. Samalla kansalaisyhteiskunnan muut alat ovat yhä löyhemmin rakentuneita. Tee-se-itse-ajatusmaailma, kaupunkikulttuurin kehittäminen ja ympäristöarvojen arvostus niin harrastuksissa, aktivismissa kuin ravinnossa ovat kasvavasti yhä löyhärakenteisempien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ytimessä. Äärimmillään näillä toimijoilla ei ole taustallaan rekisteröityä järjestöä, kuten monilla aiemmin esitellyillä uusilla sosiaalisilla liikkeillä. (Harju 2006, 25–28)

Koska KANE on oikeusministeriön perustama neuvottelukunta, on mielekästä myös katsoa, miten oikeusministeriö kansalaisyhteiskunnasta puhuu. KANE:n perustamissuositus kuvaa kansalaisyhteiskunnan toimivan erityisesti kansalaisjärjestöinä, jotka ovat rekisteröityä yksilöistä muodostetut yhdistykset tai rekisteröidyt liitot tai järjestöt, jotka muodostuvat yksilöiden muodostamistakansalaisjärjestöistä. Se esittelee kansalaisyhteiskunnan roolit: toiminnallisuus, osallistuminen ja liittyminen, kansalaiseksi kasvaminen, tuki ja välittäminen, asiantuntijuus ja edunvalvonta, vaikuttaminen ja identiteetin rakentaminen. Edunvalvonnassa ja vaikuttamisessa valtio mielletään usein tahoksi, jolta etuja pyritään saamaan. (Oikeusministeriö 2009i, 140–145.)

Suomalaista kansalaisyhteiskuntaa tutkinut Martti Siisiäinen (1996, 38) korostaa omassa työssään aiemmin mainittua kriteeriä rekisteröidyistä yhdistyksistä. Käytännössä valtioyhteistyön kriteeri kansalaisyhteiskunnalle on, että kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat muodostaneet formaalin yhdistyksen. Viranhaltijoiden kanssa käydyille keskusteluille odotetaan oikeuskelpoista ja vastuullista neuvottelukumppania, joka usein tarkoittaa rekisteröitynyttä yhdistystä.

Lukujen valossa Suomi todellakin on yhdistysten luvattu maa, ainakin yhdistysten lukumäärän puolesta. Yhdistysrekisterissä on yli 135 000 yhdistystä, joista aktiivisia arvioidaan olevan noin 100 000. Demokratiaindikaattorit kuvaavat täysi-ikäisistä suomalaisista noin 60% osallistuneen jonkin yhdistyksen tai järjestön toimintaan. Kuitenkin alle kymmenen prosenttia kuuluvat yli kolmeen yhdistykseen. Tarkkaa kvantifointia kansalaisyhteiskunnan koosta ja aktiivisuudesta on vaikea toteuttaa. Yhdistyksen olemassaolo rekisterissä tarkoittaa että se olisi aktiivinen. Jäsenyys järjestössä ei anna kuvaa kuinka aktiivinen toimija jäsen on. Lisäksi Suomessa on arviolta 20 000 – 30 000 rekisteröimätöntä yhdistystä. Myös kyselytutkimusten valossa kansalaisten käsitys vaihtelee siitä, mitä voidaan laskea toimimiseksi kansalaisyhteiskunnassa. Vuonna 2011 järjestöissä tehtiin palkkatyötä 77 000 henkilötyövuotta, eli n. 5 % kansantalouden palkkatyöpanoksesta. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, eli sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö, kerää vuosittain oman kenttensä järjestöistä

järjestöbarometrin. Tämä kenttä vastaa käytännössä sosiaali- ja terveyspalveluiden palveluntuotantoa suomalaisella kolmannella sektorilla sektoria. Viimeisimmässä raportissa kuvataan vuonna 2011 alalla työskennelleen noin 34 000 ihmistä. Tämä tarkoittaa että noin puolet järjestösektorin työpaikoista ovat jotenkin sidoksissa sosiaali- ja terveysalan palveluntuotannossa. Toinen puolisko siis koostuu kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalan palveluntuotannosta sekä muiden alojen järjestöjen asiantuntijatehtävistä. (Oikeusministeriö 2014b; Työ- ja elinkeinoministeriö 2011; SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 2013; Kankainen 2007, 21–25.)

Kansainvälisessä vertailussa Suomen kuvataan yleisesti kansalaisten yhdistysten jäsenyysprosentteissa olevan hieman jäljessä Hollantia ja muita pohjoismaita mutta sellaisenaankin Euroopan kärkeä. European Social Survey -aineistoa tulkinnut Kankainen kuitenkin osoittaa aineiston valossa, että muissa pohjoismaissa aktiivisuus (siis toiminta jäsenyyden lisäksi) yhdistyksissä ja järjestöissä on huomattavasti korkeampi. Suomalaiset ovat ennemmin jäseniä kuin aktiiveja. Laajemmassa mittakaavassa Länsi-Eurooppa ja Yhdysvallat ovat aivan omassa sarjassaan verrattuna muuhun maailmaan, jossa jäsenyyksien ja aktiivisuuden kuvataan olevan paljon pienempää. Monessa Länsi-Euroopan maassa on myös suhteellisesti enemmän kansalaisia pääasiallisissa palkkatöissä kansalaisyhteiskunnassa ja sektorin koko bruttokansantuotteista on usein isompi. (Oikeusministeriö 2014b; Helander & Laaksonen 1999, 55–68; Kankainen 2007, 25–28.)

### **3.3. Kansalaisyhteiskunnan kehitystrendejä**

Suomalaisen ja pohjoismaisen kansalaisyhteiskunnan tulevaisuuden muovautumisesta on tunnistettu lukuisia ajureita. Yhteiskunnan muutoksia tutkinut Raija Julkunen korostaa tutkimuksessaan, että politiikan ja toimintatapojen muutokset voivat tapahtua lähes huomaamattomasti yhteiskunnan rakenteiden monimutkaisuuden vuoksi. Tästä syystä nykyiset hiljaiset signaalit saattavat lähitulevaisuudessa nousta yllättäen muutoskeskustelun keskiöön. (Julkunen 2001, 20.)

Valtiovallan peräytyminen viimesijaisen huolehtijan roolistaan jatkuu. Kolmas sektori tulee kasvavissa määrin sosiaalisen sektorin peruspalveluiden hoitamista julkisen sektorin tuella. Tällä vastuunkasvulla saattaa olla lukuisia haittavaikutuksia. Monet tutkijat ovat esittäneet, että kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ydintoiminnan siirtyessä palveluiden tuottamiseen menetetään näkemystä poliittisiin kantoihin ja sosiaali- ja hyvinvointialan järjestöjen haasteena onkin pystyä toimimaan niin edunvalvonta- kuin palveluntuotantojärjestöinä. (Rifkin 1997, 246–247; Rönneberg 1999, 89.)

Tämä palveluntuotannon kasvava rooli vaikuttaa myös talouteen. Palveluiden tuotannossa tasalaatuisuus, ennustettavuus ja ammattimaisuus ovat perusedellytyksiä. Palveluita tuottavilla järjestöillä tulee olla riittävät resurssit ja koulutus työvoiman tarjoamiseen. Moni järjestö kohtaa Edwardsin kuvaaman filantropiakapitalistisen muutoksen ja astuu lähemmäs yksityistä sektoria kaventaen kansalaisyhteiskunnan toimitilaa, erityisesti tilanteissa joissa järjestöt kilpailevat palveluntuotannosta yksityisen sektorin kanssa. Euroopan Unionin keskiarvo järjestöjen julkisessa rahoituksessa on yli 50 prosenttia, kun taas Suomessa yli 60 prosenttia järjestöjen varoista on omaa varainhankintaa. Tämä pienempi riippuvuus julkisista toimijoista voi kasvaa kasvavan palveluntuotantotrendin myötä. Lisäksi julkisen tuen luonne kaikille kansalaisyhteiskunnan toimijoille on siirtymässä lyhytaikaiseen hankekohtaiseen rahoitukseen ja tarkkaan kohdistukseen. Tämä kasvattaa järjestöjen toiminnansuunnittelun epävarmuutta ja nostaa toiminnan keskiöön vahvemmin valtion hankerahoituksen. Lisäksi vielä järjestöjen uudistetut verotuskäytännöt seuraavat aiempaa tarkemmin järjestöjen rahankäyttöä ja verottavat järjestöjä enemmän. (Helander 1998, 128–129; Raninen ym. 2007, 135–142.; Harju 2007, 10–12.)

Palveluiden osalta järjestöt toimivat useimmiten paikallisemmalla tasolla kuin julkinen sektori. Tämä voi johtaa paikkakuntaisiin vaihteluihin järjestösektorin tuottamissa palveluissa, joka olisi vastoin Suomelle ja Pohjoismaille tyypillistä universaalien perusoikeuksien hyvinvointioikeutta. Palveluiden eriarvoistumisen voidaan esittää vaikeuttavan myös kansalaisyhteiskunnan edunvalvontaroolia. (Murto 2003, 66–71.)

Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoiden läheisyys valtioon saattaa heikentää edunvalvonnan tehoa. Järjestöjen kannanotot ja lausunnot saattavat menettää riippumattomuutensa, mikäli kyseinen järjestö on ollut jo valmistelemassa valtion linjoja ja siinä suunnitellut ja sitoutunut kompromisseihin ja myönnytyksiin. Osallistuminen neuvottelukuntiin voi tehdä edunvalvojasta hampaattoman hyvän näkyvyyden hinnalla. Yllä mainitut taloudelliset seikat ja tarkka hankerahoitus nostavat insentiiviä olla aikaisessa vaiheessa mukana muotoilemassa valtion tavoite- ja toteuttamisohjelmia jotka kohdistuvat edunvalvojan sektorille. Kansalaisyhteiskunnan ytimessä oleva verrattainen riippumattomuus ja kyseenalaistaminen ovat näin uhattuna. (Ruohonen 2003, 51–52; Särkelä 2003, 91.)

Öberg ja Svensson (2012, 268–270) ovat listanneet tarkemmin eurooppalaisen ja pohjoismaisen kansalaisyhteiskunnan viimeaikaisia kehityssuuntia. Yksi trendi on järjestöjen ja liikkeiden paikallistuminen. Valtakunnallisen tason kansalaisyhteiskuntatoiminta on vähenemässä, kun paikallistason ruohonjuuritöiminta kasvaa. Toinen trendi on yleisen avoimen keskustelun vaimeneminen samalla kun kansalaisyhteiskunta viestii yhä enemmän erilaisten massamediodien

kautta. Tähän liittyy myös kasvava ammattilaislobbaajien palkkaaminen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden taholta.

Oikeusministeriö (2009i, 142–144) on myös osaltaan listannut viimeaikaisia muutoksia ja haasteita Suomen järjestötoiminnan kentällä. Perinteisissä järjestöissä olevat aktiiviset toimijat ikääntyvät, ja nuorempi väestö toimii enemmän spontaaneissa ja löyhemmin organisoiduissa yhden asian liikkeissä, eli uusissa liikkeissä. Järjestötoimijoiden osaaminen on heikentynyt, koska uudet toimijat tulevat erilaisista viiteryhmistä ilman järjestöjen perustuntemusta. Vapaaehtoisuus, joka on pääasiallinen perusta suomalaiselle järjestötyölle, on hiipumassa.



## 4. METODOLGIA, AINEISTO JA ANALYYSIN RAKENNE

Pro Gradu -työssäni hyödynnän kahta eri metodia työn eri vaiheissa. Puolet työn aineistosta on syntynyt teemahaastatteluilla. Ennen haastatteluista dokumenttiaineistossa ja haastattelun jälkeen myös teemahaastatteluilla syntyneen aineiston käsittelyyn olen käyttänyt sisällönanalyysiä, joka on toteutettu tietokoneavusteisen laadullisen tutkimuksen ohjelmiston NVivon 9:n avulla. Se on australialaisen QSR International -yhtiön kehittämä laadullisen tutkimuksen ohjelma, jolla voidaan käsitellä niin kuva-, ääni- kuin tekstimateriaalia. NVivoa käytetään usein sisällönanalyysin tukena erityisesti sosiaalitieteissä. (Luomanen & Räsänen 2008, 32.)

Tuomi ja Sarajärvi (2002, 51–55) kuvaavat sisällönanalyysiä keinoksi, jolla tekstidokumenteista voidaan tiivistää ja yleistää ilmiötä. Dokumentti on löyhä termi joka kattaa materiaalia haastatteluista kirjoihin. Tiivistäminen ja yleistäminen tarkoittavat sitä, että dokumenteista etsitään rakenteeltaan erilaisia termejä, jotka voivat kuitenkin kuvata samaa ilmiötä. Nämä termit yleistetään analyysiprosessissa luokiksi. Samassa luokassa olevat termit siis merkitsevät tutkimuksen kannalta samaa asiaa tai ilmiötä, vaikka ne ilmenevätkin eri kirjoitusasuissa. Sisällönanalyysi kykenee täten yhtenäistämään hajanaiseltakin vaikuttavaa laajaa materiaalia ja jalostamaan siitä mielekästä informaatiota. Sisällönanalyysin järjestelevä luonne toisaalta rajoittaa sitä metodina. Se on erinomainen materiaalin jäsentäjä, mutta ei omillaan pysty tekemään juurikaan jalostuneita johtopäätöksiä materiaalista.

Sisällönanalyysin muotoja voidaan lajitella käyttötavan mukaan aineistolähtöisiksi, teoriajohtoisisiksi ja teorialähtöisiksi sisällönanalyyseiksi. Kaksi jälkimmäistä ottavat jo ennen itse analyysivaihetta mukaan metodin kanssa käytettävän teorian nimeämällä analyysin luokat etukäteen teorian käsitteillä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä valitaan etukäteen teorian käsitteistä ne, joita halutaan käyttää analyysissä. Tällöin analyysi on tekstin sisällön liittämistä näihin käsiteluookiin. Hieman vapaamuotoisemmassa teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä materiaalia pyritään luokittelemaan teoriaan sopivilla käsitteillä, mutta käsitteitä ei ole ennalta rajattu. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi nimensä mukaisesti pyrkii luokittelemaan tekstiä ilman teoreettista viitekehystä. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin kuvataan kykenevän tarkastelemaan käytettyjä teorioita kriittisemmässä valossa, analyysin rakenne kumpuaa aineistosta, jolloin sitä voidaan verrata teorian luomaan käsitykseen. (Grönfors 1982, 165–167.)

Dokumenttien sisällönanalyysi ohjastaa teemahaastatteluni kysymystenasettelua. Teemahaastattelu tunnetaan myös nimellä puolistrukturoitu haastattelu, joka kuvaakin haastattelun luonnetta perin hyvin.

Hirsijärvi ja Hurme (2011, 55–60) kuvaavat sitä tehokkaaksi metodiksi, kun tutkittavaa ilmiötä ei aikaisempien tietojen perusteella pystytä tarkasti rajaamaan tai kun haastateltavien kokemukset ilmiöstä voivat olla hyvin erilaisia. Teemahaastattelussa juuri toimijoiden tulkinnat ilmiöstä ovat arvokasta tietoa. Teemahaastattelua käytetään paljon yhteiskuntatieteissä, sillä se soveltuu hyvin kvantitatiivisen tiedon käsittelyyn.

Teemahaastattelussa kaikki haastateltavat vastaavat saman aihepiirin kysymyksiin, mutta kysymysten järjestystä ja rakennetta ei ole ennalta määrätty yhtä tarkasti kuin strukturoidussa haastattelussa. Se kuitenkin sisältää ennalta määrättyjä teemoja, toisin kuin vapaa syvähaastattelu. Teemojen määrittely ennalta tarkoittaa, että tutkija on omalta osaltaan jo tutustunut aihealueeseen ja jonkin verran rajannut aihetta. Teemahaastattelu etenee usein niihin aiheisiin, mitä haastateltava haluaa erityisesti korostaa tai mistä hän osoittaa erityistä asiantuntemusta. Käytännön olosuhteet kuten rajallinen aika haastattelulle tarkoittavat myös sitä, että kaikissa haastatteluissa ei käsitellä samalla syvyydellä kaikkia teemoja. On luontaista että eri haastatteluissa painotutaan ilmiön eri osa-alueisiin. (Eskola & Vastamäki 2007, 24–32; Hirsijärvi & Hurme 2011, 47–48.)

Tämä metodi soveltuu siten hyvin kansalaisyhteiskunnan ja valtion kanssakäymisen ilmiöihin niiden ihmisten kanssa, jotka työssään aihetta pohtivat. Ilmiö on hyvin laaja-alainen ja yllä esiteltyjen teorioiden valossa voidaan ymmärtää hyvinkin eri tavoin. KANE:n jäsenten ollessa niin kansalaisyhteiskunnan kuin valtiohallinnon edustajia, joilla on taustallaan hyvin vaihtelevat urarakenne, kokemuksen määrä ja substanssiosaaminen, voivat yksittäiset näkemykset vaihdella paljonkin. KANE:n dokumentit ovat tämän laaja-alaisen ryhmän yhteistuotos, joten voidaan myös olettaa, että ne ovat usein eräänlainen kompromissi eriävistä mielipiteistä. Haastattelut auttavat ymmärtämään näitä taustoja.

Alun perin Mertonin, Fisksen ja Kendallin (1957, 77–78) psykologiaan kehittämät kohdennetun haastattelututkimuksen kriteerit kuvaavat hyvin sitä, miten teemahaastattelua lähestytään työssäni. Kriteerien mukaan yhtäältä tutkijan tulee löytää kohdennettuun haastattelututkimukseen ryhmän haastateltavia, jotka tiedettävästi ovat kokeneet teemahaastattelussa tutkitavan ilmiön. Tutkijan pitää olla ennalta tutustunut ilmiöön ja ymmärtää sen perusprosessit ja -toimijat alustavan haastattelurungon muodostamiseksi. Koska tutkijan ymmärrys aiheesta on tärkeää juuri teemahaastattelun rönkyilevän luonteen takia, on tärkeää että juuri tutkija itse tekee haastattelun. Näin haastatteliija pystyy reagoimaan uusin nouseviin teemoihin jotka ilmiöstä haastattelun aikana kumpuavat.

Käyttämällä KANE:a keinona haastateltavien rajaamiseen pystyn helposti varmistamaan että kaikki haastateltavat tuntevat ilmiön. On turvallista olettaa, että niin valtionhallinnosta kuin kansalaisyhteiskunnasta KANE:een valitut henkilöt ovat sellaisia, jotka joutuvat muussakin työssään pohtimaan kansalaisyhteiskunnan roolia ja kokemaan sen suhteen valtiohallintoon.

Lopulta teemahaastatteluni täyttää myös asiantuntijahaastattelun määritelmän. Haastateltavilla on tutkimuksessani erityistä osaamista tutkittavasta ilmiöstä. Haastateltavat on valittu haastatteluun juuri heidän asiantuntemuksensa ja instituutionaalisen asemansa vuoksi, eivät esimerkiksi omien henkilöpiirteidensä tai vaikkapa ikänsä tai asuinpaikkansa vuoksi. Haastateltaessa ihmisiä, joiden pyydetään muodostamaan mielipiteitä edustamaansa instituutioon, pidetään usein tärkeänä että haastateltavat eivät ole tunnistettavissa. Asiantuntijahaastatteluiden kuvataan usein olevan luonteeltaan sellaisia, jossa analyysityötä tapahtuu jo aineiston keruuvaiheessa. (Alastalo & Åkerman 2010, 371–378.)

Tässä tutkimuksessa voin todeta jokaisen teemahaastattelun vaikuttaneen siihen, mitä yksityiskohtia seuraavissa haastatteluissa nostettiin esille. Sitä mukaa kun haastateltavat kuvasivat tutkittavaa ilmiötä, sai tutkija monipuolisempia ja yksityiskohtaisempia kysymyksiä seuraavaan haastatteluun. Teemahaastattelut eivät edenneet pelkästään yksittäisen haastattelun sisällä sen perusteella, mitä teemoja haasteltava nousi esille, vaan lisäksi aiemmat haastattelut vaikuttavat siihen, mihin teemoihin seuraavien haastateltavien kanssa keskitytään.

Kuten yllä mainitsin, käytän analyysini ensimmäisessä vaiheessa ja teemahaastatteluiden perustana KANE:n virallisia dokumentteja. Molempien neuvottelukuntien viralliset julkaisut löytyvät digitaalisena valtion hankerekisteristä HARE:sta. Tästä tekstiaineistosta on valittu 25 dokumenttia NVivo-avusteista sisällönanalyysiä varten. Tällä sisällönanalyysillä pyrin alustavasti tarkastelemaan KANE:n ”virallisia” kantoja tutkimuskysymysteni aihealueisiin. Valtioneuvoston hankerekisteri HARE:sta valitut dokumentit ovat luonteeltaan sellaisia, joissa KANE:n ”suulla” esitetään kannanottoja tai raportoidaan kansalaisyhteiskunnasta. HARE:ssa on paljon KANE:n sisäisen toiminnan dokumentteja, kuten jäsenten nimeämisiä, jotka on jätetty työstä pois. Aineistoon valituissa dokumenteissa on esimerkiksi raportti kansalaisyhteiskunnan talousedellytyksistä ja KANE:lta pyydetty kannanotto Jyväskylän yliopiston kansalaisyhteiskunnan tutkimusohjelmasta. Dokumentit ovat luonteeltaan sellaisia, jossa KANE ryhmänä muodostaa selkeän kannan johonkin aiheeseen.

Teemahaastatteluihini keräsin otoksen haastateltavia, jossa oli jäseniä niin ensimmäisestä kuin toisesta neuvottelukunnasta sekä tietysti niin valtion kuin kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Noin tunnin pituisia haastatteluja kertyi 12 kappaletta, joista viidessä haastateltiin valtiohallinnon toimijaa ja

kuudessa kansalaisyhteiskunnan toimijaa. Haastattelut perustuvat dokumenttien avulla suoritettuun sisällönanalyysiin. Yhtäältä tämä tarkoittaa yksityiskohtien ja mielipiteiden etsimistä dokumenteissa nousseisiin aiheisiin, mutta teemahaastattelun sallivan laaja-alaisuuden myötä haastatteluissa käytiin myös paljon keskustelua aiheista, jotka eivät olleet näkyvästi esillä dokumenteissa. Ennen dokumenttien sisällönanalyysiä olin tutustunut aiemmin esiteltyyn viitekehykseen suomalaisesta kansalaisyhteiskunnasta. Näin niin aiempi tutkimus ja teoriat mahdollistivat tunnistamaan dokumenttien sisällönanalyysistä puuttuvia teemoja. Haastatteluiden yhteydessä pyrittiin näistä teemoista ymmärtämään, ovatko ne jääneet pois siksi, että aihe ei ole ajankohtainen tai tärkeä suomalaisessa valtion ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäymisessä. Vai voiko syynä olla ennemmin konsensuksen puuttuminen, jolloin kaikki jäsenet eivät pitäneet asiaa yhtä tärkeänä tai mielipiteet aiheesta jakautuivat jyrkästi?

Haastattelut litteroitiin ja litteroitu materiaali käsiteltiin myös NVivo QSR -ohjelmalla. Haastattelujen luokittelun pohjana käytettiin dokumenttien sisällönanalyysin tuloksia. Syntyi siis paljon luokkia ja alaluokkia, joissa on aineistoa niin haastatteluista kuin dokumenteista. Kuitenkin haastatteluista syntyi verrattain paljon uusia luokkia, eli aiheita ja teemoja joita ei dokumenteissa käsitelty. Lisäksi dokumenteissa syntyi luokkia jotka teemaltaan tai tulkinnan sävyiltään olivat sellaisia, joita haastatteluissa ei noussut esille. Käytännössä aineisto jakautuu kolmeen suureen ryhmään. KANE:n dokumenttiaineistoon, valtiohallinnon toimijoiden haastatteluihin ja kansalaisyhteiskunnan haastatteluihin. Tietyt aiheet esiintyvät kaikessa kolmessa ryhmässä, mutta usein on havaittavissa myös rajanvetoa noiden kolmen ryhmän välillä. Näitä eroja käydään läpi analyysiluvussa.

Tulokset esitellään tässä työssä esiin nousseiden teemojen mukaan, sen sijaan että tutkimuksen eri metodiset vaiheet ja niiden analysointi olisi eroteltu omiksi luvuikseen. Ensimmäinen vaihe, aineistoanalyysi, toimii perustana teemahaastatteluille ja useassa tapauksessa haastatteluiden löydökset vahvistavat ja syventävät aineistoanalyysin löydöksiä. Siksi olisi lukijalle vaivanloista ja turhaa erotella nämä kohdat erikseen. Toisaalta haastatteluissa nousseet tulkinnat ovat tietyissä tapauksissa ristiriidassa aineistoanalyysin kanssa. Siksi myös tässä tapauksessa on mielekkäämpää esittää saman teeman alla rinnakkain aineistoanalyysin tuloksia kuin haastattelun tulkintoja. Analyysiosion rakenne on syntynyt viimeisen sisällönanalyysin luokitteluista. Tämä on siis aineistolähtöisen sisällönanalyysin etu, joka mahdollistaa tällaisen haastattelu- ja dokumenttiaineiston lajittelun luontevasti. Teoriakeskeisemmässä metodissa esimerkiksi esiteltäisiin ensin kaikki ne aineiston nosteet, jotka liittyvät sektoriajatteluun ja seuraavaksi siirryttäisiin systeemiajattelun jne. Tämä loisi hyvin vaikeasti luettavan kokonaisuuden.

Teemahaastattelut on merkitty lähteisiin siten, että ne erottavat toisistaan ja niistä erottuu, onko haastateltava valtiohallinnon vai kansalaisyhteiskunnan toimija. Nimettömyys on tämän kaltaisessa haastattelussa ensiarvoisen tärkeää. Nimettömyydellä taataan että haastateltavat voivat vilpittömästi puhua omista mielipiteistään suhteessa tutkittavaan ilmiöön, eivätkä joudu puhumaan ”instituutionsa suulla”. Työssä haastateltavat toimijat sekä instituutiot jossa he työskentelevät ovat jatkuvasti yhteistyössä, joten lienee ymmärrettävää, miksi nimettömyys on pakko haastatteluissa. Haastateltaville on lisäksi etukäteen tiedotettu, että haastattelut tehdään nimettöminä ja että heidät kuvataan vain kansalaisyhteiskunnan tai valtiohallinnon toimijoiksi. Samaisessa yhteydessä haastateltaville on luvattu, että haastattelun tarkkaa ajankohtaa ei kirjata. Kaikki haastattelut on tehty keväällä 2014.

Tämä nimettömyys aiheuttaa tietysti muutamia rajoituksia työssä käytettäviin suoriin siteerauksiin. KANE:n parissa työskentelevä ryhmä asiantuntijoita on verrattain pieni, jolloin jo pelkästään henkilön edustaman kentän (esimerkiksi liikuntajärjestö tai oikeusministeriö) mainitseminen nostoissa mahdollistaisi helposti haastateltavan henkilöllisyyden selvittämisen. Yksittäisissä tapauksissa alakohtaisia ilmiöitä kuvataan analyysissä, mutta ehdottomasti haastateltavien nimettömyyttä kunnioittaen. Pääasiassa analyysiä pyritään pohjustamaan suurella määrällä dokumenttien ja haastatteluiden nostoja, pyrkien näin päästää aluksi aineiston ääneen ”omalla suullaan” ennen omaa analyysiäni. Niissä tapauksissa joissa suoran nosteen käyttö olisi vaaraksi haastateltavan anonymiteetille, kuvataan ilmiötä oman tekstini osana. Näissä tapauksissa kuvaan oman tekstini sisällä esiin nousseita ilmiöitä, mutta kontekstin vuoksi en pysty tarjoamaan suoraa nostoa litteroidusta aineistosta.

Lopuksi on tarpeen huomioda muutama työssäni tehty terminologinen linjaveto. Pääasiassa pyrin käyttämään termejä *kansalaisyhteiskunta* ja *järjestö* puhuessani kansalaisyhteiskunnasta ja sen sisällä toimivista ryhmistä. *Yhdistys* on Suomen laissa käytettävä termi, joka pääasiallisesti tarkoittaa *rekisteröityjä yhdistyksiä* joiden vastakohtana ovat harvemmin tässä aineistossa esiintyvät *rekisteröimättömät yhdistykset*. Käytän termiä yhdistys silloin, kun haluan korostaa sen olevan juuri Suomen lain mukainen rekisteröity yhdistys. Kansalaisyhteiskunta on termi jolla kuvaan sektoria kokonaisuudessaan, *kolmannen sektorin* kuvatessa järjestöjä juuri palveluntuottajina, kuten aiemmin on todettu. Järjestöjen omasta toiminnan kentästä käytetään termiä *ala*. Järjestön ala voi olla siis esimerkiksi nuorisotyö, luonnonsuojelu, ihmisoikeudet tai terveystalveluiden tuotanto. Dokumentti- ja haastatteluaineistosta analyysiosioon poimittavia suoria siteerauksia kuvataan *nostoiksi*.

Seuraava luku, leijonanosa tätä työtä, on syntyneen aineiston analyysi. Ensimmäinen osio koostuu kansalaisyhteiskunnan roolien määrittelystä ja niiden yhteenvedosta. Seuraavassa osiossa käsitellään

kansalaisyhteiskunnan jäsenyydestä kumpuavia ilmiöitä. Jäsenyyttä käsitellään aineistossa paljon ja jäsenyyden nykytila on sidoksissa niin rooleihin kuin kanssakäymiseen valtion kanssa, siksi se on luontevaa esitellä aikaisessa vaiheessa. Kun roolit ja jäsenet ovat kuvattut, analysoidaan valtion ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäymisen luonnetta. Myös tämä aihe on hyvin vahvasti ja monipuolisesti esillä aineistossa, siksi sekin lopetetaan selkeyden vuoksi yhteenveto-osiolla. Seuraavaksi paneudutaan erillisenä osiona aineistossa paljon harvemmin kolmannen sektorin rooliin. Aihe ei ole erityisen näkyvä aineistossa ja ei koske kaikkia kansalaisyhteiskunnan järjestöjä, tästä syystä myöhäisempi sijainti rakenteessa. Kolmannen sektorin yhteydessä käsitellään myös yhteiskunnallisia yrityksiä. Rahoitus puolestaan on ilmiö, joka koskee koko kansalaisyhteiskuntaa, joten sitä käsittelevä osio tulee seuraavana. Lopuksi käsitellään niin kansalaisyhteiskunnan kansainvälisen ulottuvuuden kuin vapaan kansalaisyhteiskunnan vaikutusta aiemmin esiteltyihin ilmiöihin.

## 5. KANSALAISYHTEISKUNTA KANE:N MUKAAN

### 5.1. Kansalaisyhteiskunnan roolit

#### ***5.1.1. Kansalaisyhteiskunnan roolina demokratian toteutuminen, hyvinvoinnin luominen, osallistuminen ja ryhmien edunvalvonta***

Tässä alaluvussa esitellään ensimmäiset ja laajimmin aineistossa esiintyvät käsitykset siitä, mikä kansalaisyhteiskunnan rooli on. Ne ovat vahvasti toisiinsa sidoksissa olevat demokratian toteutuminen, ryhmien edunvalvonta, osallistuminen ja hyvinvoinnin luominen.

Miltei kaikissa dokumenteissa esiintyy kaksi perustoteamusta kansalaisyhteiskunnan roolista. Toinen sitoo kansalaisyhteiskunnan olennaiseksi osaksi suomalaista demokratiaa, toisessa kansalaisyhteiskunta kuvataan hyvinvoinnin lähteeksi. Dokumenteissa on toki tapauskohtaisesti tarkempia kuvauksia kansalaisyhteiskunnan rooleista ja arvosta, mutta nämä kaksi perustoteamusta löytyvät kaikista dokumenteista. Ne toimivat perustana KANE:n viralliselle käsitykselle kansalaisyhteiskunnasta, joten on perusteltua aloittaa tarkistelemalla näitä toteamuksia tarkemmin. Ensimmäisenä on toteamus kansalaisyhteiskunnasta osana suomalaista demokratiaa.

*Vahva kansalaisyhteiskunta on tärkeä osa suomalaista demokratiaa. (Oikeusministeriö 2009f).*

Samainen näkemys nousee esille myös aineiston haastattelussa, niin valtion kuin kansalaisyhteiskunnan toimijoilla.

*Demokratian toteutumisen kannalta kansalaisyhteiskunnan aktiivinen toiminta on keskeistä. Voidaan toki ajatella että demokratia toteutuu esim. vain äänestämisen kautta mutta onhan se kapea näkemys demokratiasta. Osallistumisoikeudet ovat keskeisiä ihmisoikeuksia, koko valtion legitimitetti tulee kansasta. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7.)*

Suomen oma vahva demokraattinen tausta ja rikas kansalaisyhteiskuntahistoria näkyvät tämän kaltaisissa toteamuksissa. Kansalaisyhteiskunnan liittäminen demokratian tärkeäksi elementiksi heijastelee tietenkin myös suurinta osaa tässä työssä esitellyistä kansalaisyhteiskunnan teorioista. Määritelmästä riippuen kansalaisyhteiskunta voidaan nähdä keinoksi kanavoida kansan tahtoa järjestäytyneen toiminnan kautta, tai laajemmassa merkityksessä yksittäiset kansalaiset ja heidän tahtonsa on sellaisenaan osa kansalaisyhteiskuntaa.

Jo Cohenin ja Araton klassisessa määritelmässä kansalaisyhteiskunta toimii juuri demokraattisten prosessien kautta. Tämä perustoteamus voidaankin tulkita kahdella eri tavalla. Yhtäältä se on muistutus siitä, että demokraattisesti legitiimi valtakoneisto tarvitsee rinnalleen vahvan kansalaisyhteiskunnan. Kansalaisyhteiskunnan vahvuuden korostaminen viittaa juuri sen verrattaiseen itsenäisyyteen valtiosta. Esitellyistä teorioista esimerkiksi Foucault'n hallintamentaliteetissa kansalaisyhteiskuntahan nähdään ennemmin heikkona julkisen vallan työkaluna, ei vastavoimana. Monissa muissa teoriaryhmissä, kuten kansalaisyhteiskunta julkisena tilana -ajattelussa, kansalaisyhteiskunnan vahvuus tulee juuri sen itsenäisestä asemasta ja tilasta toimia verrattain vapaana valtion vaikutuksesta. On turvallista olettaa, että juuri tämä itsenäisyys on keskiössä kun aineistossa todetaan kansalaisyhteiskunnan olevan demokratiaa legitimoiva.

Haastatteluaineistossa korostuu usein demokratian legitimointi kansalaisyhteiskunnasta juuri siten, että kansalaisyhteiskunta edustaa koko kansaa. Kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen jäsenyyttä määrittelevässä alaluvussa tämän toteamuksen ongelmallisuus nousee esille, mutta tämän kaltaisena toteamus vain vahvistaa käsitystä kansalaisyhteiskunnasta julkisena tilana. Tässä teoriassa korostuu idea juuri kansalaisten tasa-arvoisuudesta kansalaisyhteiskunnan toimijoina. Legitimaatio syntyy, kun kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus osallistua. Demokratian legitimoinnin roolin voisi siten yhtä hyvin nimetä tasa-arvon luomiseksi, mutta sisällöllisesti kyse on samasta ilmiöstä.

Toisaalta aineiston nostot muistuttavat siitä, että kansalaisyhteiskunnan toiminnalle ja vaikutustyölle on olemassa demokraattiset rakenteet Suomessa. Demokraattinen järjestelmä mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan olemassaolon, mutta toisaalta olettaa kansalaisyhteiskunnan toimivan myös sen säännöillä. Tämä ajattelu on mukana kaikissa työssä esitellyissä teorioissa. Vaikka osa teorioista korostaakin kansalaisyhteiskunnan itsenäisyyttä, eivät ne sinällään nosta esille tilanteita, joissa kansalaisyhteiskunta toimisi demokratiaa vastaan. Niin ideologioiden taistelutanner -ajattelumallissa kuin kansalaisyhteiskunnan mieltämisessä hyväksi yhteiskunnaksi korostuu mielipiteiden konflikti kansalaisyhteiskunnan sisällä, mutta niissäkään konfliktien ei kuvata saavan epädemokraattisia piirteitä.

*Valtiolle on tärkeää, ihan sen jos ajattelee niin virkamiehiä kuin poliittista järjestelmää, että se on legitiimi. Kun tää poliittinen järjestelmä tavoittaa kokoajan vähemmän väkeä, puolueiden jäsenmäärät laskevat kokonaisuutena, onhan siellä joitain, jotka menee eri suuntaan, mutta pääsääntöisesti. Ihmiset sitä kautta kiinnittyvät tällaisin muodollisiin päätösvaltarakenteisiin entistä heikommin. On tärkeää että muuta kautta haetaan ihmisten ääntä. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 4.)*

Lisäksi aiemmasta ja yllä olevista haastatteluaineiston nostoista löytyy toteamus, että legitimaatiosta puhuttaessa usein perinteisimpänä pidetyn demokraattisen osallistumisen eli äänestämisen kuvataan



olevan rajattu keino kansalaisille osallistua. Erityisesti juuri haastatteluaineistossa nousee esille kansalaisyhteiskunnan rooli demokratian monipuolistajana. Sen nähdään olevan täydentävä ja jopa parempi tapa kansalaiselle saada äänensä kuulumaan matalan äänestysaktiivisuuden Suomessa. Äänestämistä, demokratian perinteisintä työkalua, ei työn pääteorioissa suoraan mainita. On kuitenkin perusteltua olettaa, että kun kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelussa ja systeemiajattelussa korostetaan kansalaisyhteiskunnan kykyä olla mukautuvampi ja joustavampi kuin valtion kankean rakenteellinen tapa tehdä päätöksiä, tämä voidaan osaltaan nähdä myös äänestysinstituution kritiikkinä. Niin vaalit kuin kansanäänestykset ovat valtion tarkasti valtion määrittämiä aikataulultaan, agendan tai ehdokkaiden asettelultaan ja äänten laskentatavaltaan. Haastatteluaineistossa on havaittavissa yllä mainittujen teorioiden kaltaista kritiikkiä sellaista osallistumista kohtaan, joka on pelkästään rakenteellisesti kankean äänestämisen kautta toteutettu. Tämä toteamus kansalaisyhteiskunnasta demokratiaa vahvistavana osallistumisen kanavana äänestämisinstituution rinnalla nousee yksimielisesti esille niin valtion kuin kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastatteluissa. Haastatteluaineistosta voidaan esittää, että valtio ei ole legitiimi demokratia jos sen rinnalla ei toimi kansalaisyhteiskuntaa. Jo Hegelille kansalaisyhteiskunta oli juuri kansalaisten yksilövapauden aktualisoitumisen työkalu, sen arvo syntyi juuri irrallisuudesta valtion rakenteisiin. Näihin rakenteisiin voidaan äänestysinstituutionkin tulkita kuuluvan.

Kiinnostavasti dokumenttiaineisto ei suoraan kuvaa pelkkää äänestämistä rajallisena tai heikkona keinona osallistua. Niin dokumentti- kuin haastatteluaineistossa myös äänestäminen nousee näkyvästi esille puhuttaessa kansalaisten passivoitumisesta kaikkien yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, johon palataan myöhemmin, mutta äänestämisinstituution ”niukkuus” kumpuaa aineistossa vain haastatteluista.

Demokratian synnyttämisen ja legitimoinnin rinnalla tiheästi esille nousee myös kansalaisyhteiskunnan rooli hyvinvoinnin tuottajana.

*Toimiva kansalaisyhteiskunta on osa toimivaa ja tasa-arvoista hyvinvointiyhteiskuntaa (Oikeusministeriö 2008c).*

Toinen perustoteamus kansalaisyhteiskunnasta tarjoaa hieman rikkaamman pohjan pohtia kansalaisyhteiskunnan roolia. Tämän voi tulkita tarkoittavan kansalaisyhteiskunnan lisäävän hyvinvointia yhteiskunnassa. Siinä missä demokratian työkaluna kansalaisyhteiskunnan olemassaolo on savutus itsessään, luo hyvinvointiyhteiskunnanäkökulma kansalaisyhteiskunnasta työkalun, jolla luoda hyvinvointia.

Edwardsin esittelemä teoriaryhmä kansalaisyhteiskunnasta hyvänä yhteiskuntana huomioi, että organisoituneet kansalaiset voivat hyvin toimia kansalaisyhteiskunnassa oman edun tavoittelijana, epätasa-arvoisesti, diskriminoiden ja epäsovittuneesti. Tämän kaltainen toiminta on mahdollista yllä esitellyssä demokratian perustoteamuksessa. Demokratian keinoin voidaan toki pyrkiä ajamaan vähemmistön etuja enemmistön kustannuksella. Liitettäessä kansalaisyhteiskunta osaksi yhteiskunnan kokonaisyhyvinvointia kuvataan Edwardsin ajatusmallien kuvaamaa kansalaisyhteiskunnan viimeistä vaihetta, jossa julkisen tilan myötä kansalaisyhteiskunta päätyy toimimaan siten, että parhaimmassa tapauksessa yhteiskunnan yleistä hyvinvointia kasvatetaan. Samoin Cohenin ja Araton työssä on mainittu kansalaisyhteiskunnan toiminnan tavoitteeksi ”hyvän luominen”.

Yhtäältä dokumenttien viittaus toimivaan hyvinvointiyhteiskuntaan määrittelee kansalaisyhteiskunnan työn demokratian toteuttamisen lisäksi myös tuloksiltaan arvokkaaksi yhteiskunnalle. Toisaalta määritelmä jättää tilaa kansalaisyhteiskunnalle palveluntuottajana. Jos kansalaisyhteiskunta määriteltäisiin pelkäsi demokratian toteutumiseksi, olisi vaikea selittää kolmannen sektorin, eli korostetusti kansalaisyhteiskunnan palvelutuotannon, olemassaolo. Kolmannen sektorin palveluntuotanto ei sinällään ole demokratian työkalu, mutta kentän teorialat kuvaavat sen kasvattavan ehdottomasti yhteiskunnan hyvinvointia.

Kansalaisyhteiskunnan palvelutuotantorooliin paneudutaan myöhemmin työssä tarkemmin, mutta palvelutuotannon nostaminen keskiöön tarjoaa kiinnostavan tavan katsella tässä työssä esiteltyjä modernin kansalaisyhteiskunnan teorioita. Corryn sektoriajattelun teorialat kuvaavat kansalaisyhteiskunnan juuri ”kesytettynä” sektorina, joka paikkaa valtiota ja markkinoita hyvinvoinnin tuottamisessa. Sektoriajattelussa palvelutuotantorooli, jossa valtio koordinoi myös kolmannen sektorin palvelutuotantoa, on siten hyvin perusteltu. Samoin hallintamentaliteetti-ajattelussa, jossa kansalaisyhteiskunta nähdään vain valtion työkaluna. Edwardsin neo-Tocquevilläläisen luokittelun kritiikki korostaa juuri palvelutuotantoroolia, käyttäen sitä kumoamaan käsityksen kansalaisyhteiskunnan erillisyydestä muihin sektoreihin.

Kiinnostavasti haastatteluaineistossa hyvin harvoin suoranaisesti kuvataan kansalaisyhteiskuntaa yleisesti hyvinvointiyhteiskunnan tuottajana. Niin kansalaisyhteiskunnan kuin valtion toimijoiden haastatteluissa kansalaisyhteiskunnan rooli demokratialle nousee esille, mutta jatkomäärittelyt siirtyvät jo hyvinkin spesifisti käsittelemään haastateltavan oman kentän erityisalan, ministeriön tai järjestön, hyötyjä aktiivisesta kansalaisyhteiskunnasta. Näissä rooleissa korostuvat osallistuminen ja edunvalvonta. Abstraktimman hyvinvoinnin määrittelyn uupuminen on toki ymmärrettävissä kun kyse on toimijoista, jotka täysipäiväisesti työskentelevät hyvin tietyllä alalla järjestöissä tai valtiohallinnossa.

On perusteltua olettaa, että yksittäisillä toimijoilla on luontevaa olla konkreettisempi kuva kansalaisyhteiskunnan roolista kuin virallisella instituutiolla.

Miten kansalaisyhteiskunta sitten tarkemmin toteuttaa yllä mainittuja perustoteamuksia demokratiasta ja hyvinvoinnista? Aineisto listaa laajasti ja monipuolisesti kansalaisyhteiskunnalle myös tarkempia rooleja. Näistä rooleista yleisimmin näkyviin nousee osallistuminen ja edunvalvonta.

*Sitten se voi olla, miten sen sanoisin mahdollisimman korrektisti, sosiaalityötä, tarjotaan ihmisille kanava vaikuttaa. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

*Järjestöt ovat koonneet yhdistysten toiminnan piiriin ihmisiä, jotka haluavat yhdessä vaikuttaa eri ryhmien hyvinvointiin, näiden edunvalvontaan tai ovat koonneet ihmisiä yhteiseen osallistumiseen erilaisten asioiden puolesta. (Oikeusministeriö 2009b).*

Järjestöjen taloudellisia toimintaedellytyksiä käsittelevästä raportista ja kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelusta nostetut yllä olevat lauseet tiivistävät hyvin sen, miten aineistossa kuvataan kansalaisyhteiskuntaa osallistumisen työkaluna. Osallistuminen nousee tasaisesti esille kaikissa dokumenteissa ja haastatteluissa ja liittyy vahvasti yllä käsiteltyyn demokratian perusoletukseen. Osallistuminen on pääasiassa tavoitteellista. Se on työkalu edunvalvontaan, erityisryhmien hyvinvointiin ja asioiden puolustamiseen. Yhtäältä osallistumisessa korostuu tavoitteellinen toiminta, toisaalta yhteiset tavoitteet määritellyt ryhmä. KANE:n dokumenteissa kansalaisyhteiskunnan osallistumistyössä perusta on juuri ryhmien toiminnassa ja mielipiteissä. Dokumentit nostavat esille useassa yhteydessä myös yksittäisen kansalaisen toiminnan, mutta pääasiallisesti osallistuminen on ryhmien toteuttamaa toimintaa. Kansalaisyhteiskunnan osallistumistyön kohdetta ei useimmiten määritellä kohdistumaan juuri julkiseen, yksityiseen tai niiden ulkopuolisiin sektoreihin.

Haastatteluissa ryhmät oman etunsa tavoittelijoina korostuvat yhä enemmän. Järjestöjen toimijat puhuvat osallistumisesta omien järjestöjensä kautta ja myös valtion toimijat puhuvat pääasiassa osallistumisesta vakiintuneiden järjestöjen kautta. Kuitenkin miltei kaikissa haastatteluissa nousee esille myös järjestöjen ulkopuolella tapahtuva osallistuminen kun puhutaan vapaasta kansalaisyhteiskunnasta. Tätä järjestöjen ja kansalaisten välistä problematiikkaa käsitelläänkin uusia liikkeitä koskevassa alaluvussa.

Demokratia, osallistuminen ja edunvalvonta ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Osallistuminen kansalaisyhteiskunnan toimintaan on itsessään demokratiaa legitimoiva toimi, mutta toisaalta yksilö tavoittelee sillä usein etuja itselleen tai ryhmälleen. Ei pidä unohtaa, että toiminta kansalaisyhteiskunnassa voi olla kansalaiselle myös itseisarvo sellaisenaan. Kansalainen voi osallistua järjestötoimintaan vain itse toiminnan vuoksi. Vaikkapa urheiluseuran jäsenyys kumpuaa

intohimosta urheilla, ei tavoitteesta parantaa vaikkapa kyseisen lajin oloja Suomessa. Edellä mainittu esimerkki on omani. Tämä toiminta on osallistumista, mutta ei edunvalvonnallista. Sillä ei tavoitella muilta tahoilta etuja. Tässä yhteydessä on huomioitava, että aineistossa usein esiin nouseva termi edunvalvonta voidaan kontekstista riippuen ymmärtää niin saavutettujen etujen puolustamiseksi kuin uusien tavoittelemiseksi.

Osallistuminen itseisarvona esiintyy aineistossa yllättävän vähän. Tätä voi selittää KANE:n näkökulmalla. Neuvottelukunnan tavoite on juuri kehittää valtion ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäymistä, jolloin kansalaisyhteiskunta mitä luultavammin pyrkii edunvalvontaan suhteessa valtioon. Samaisesti haastatellut ovat päivittäisessä työssään usein tekemisissä kyseisen kanssakäymisen kanssa. Lisäksi metodologisena huomiona heille on haastattelua pohjustettu sillä, että se pääasiallisesti käsittelee valtion ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäymistä. Tässä valossa on perusteltua ymmärtää, miksi aineistossa ei osallistumista itseisarvona juuri käsitellä.

Teoreettisesti tavoitteellinen edunvalvonta ja osallistuminen osallistumisen takia näkyvät kiinnostavassa valossa. Cohenin ja Araton pohja moderneille kansalaisyhteiskunnan teorioille nostaa esiin yhtenä määritelmänä kansalaisyhteiskunnan tavoitteen saada etuja poliittiselta ja taloudelliselta yhteiskunnalta. Se on kanssakäymisessä muiden sektoreiden kanssa. Tämä toiminta on hyvin edunvalvonnan kaltaista. Cohenista ja Aratosta katsoen taaksepäin Hegelin voi tulkita nähneen kansalaisyhteiskunnan edunvalvonnan rajallisempaan toimeen. Hegel kuvasi että kansalaisyhteiskunnan kanssakäyminen valtion välillä tapahtuu mutta sen on pääasiallisesti tarkoitus varmistaa, että kansalaisyhteiskunta voi toimia vapaasti. Edunvalvonnalla siis pääasiassa vain taataan tila sille, että itseisarvoinen osallistuminen kansalaisyhteiskuntaan on mahdollista. De Tocquevillelle osallistuminen oli hyvin itsearvoista ja hän korosti kanssakäymisen valtion kanssa olevan minimissään. Samankaltaista ajattelua oli havaittavissa myös Gramscin teorioissa.

Sen sijaan Cohenin ja Araton teorioista nykypäivää kohti mentäessä teorioiden valossa tavoitteellinen toiminta ja ryhmien edut nousevat esille useassa teoriassa. Neo-Tocquevilliläinen kansalaisyhteiskunta yhdyselämänä korostaa myös vähäistä suhdetta muihin sektoreihin ja osallistumisen itseisarvoa. Hallintomentaliteetin mukaan kansalainen ei ole edes erityisen aktiivinen toimija kansalaisyhteiskunnassa vaan vaikutuksen kohde, totteleva taho. Mutta sektorijattelu määrittää kansalaisyhteiskunnan staattiseksi ja selkeästi muista sektoreista erikseen rajatuksi osaksi yhteiskuntaa, jossa ihmiset kokoontuvat juuri ryhmiin ajamaan etujaan. Sama tavoitteellisuus on systeemiteorioissa. Aineistossa osallistumisen määritelmässä korostuu ihmisten oma- ja vapaaehtoinen kokoontuminen, joka myös nostetaan esille näissä teoriaryhmissä. Yksilön rooli kansalaisyhteiskunnassa on tämän kaltaisessa ryhmäajattelussa pieni.

Samoin kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelussa kansalaisyhteiskunnan toiminta on tavoitteellista hyvinvoinnin luomista muiden sektoreiden kanssa. Ajattelutapa kuitenkin tunnistaa, että yksilöiden ja ryhmien edunvalvonta voi tuottaa haittoja muille yksilöille ja ryhmille. Tässä yhteydessä on hyvä tunnistaa edunvalvonnassa jaottelu, joka Edwardsin deliberatiivisen demokratian tulkinnassa aiemmin on nostettu esille. Deliberatiivisen demokratian keinoin saavutetaan vähintään edunvalvontatyyppistä hyvinvoinnin parantamista (special interest) tai parhaimmillaan yhteiskunnan yleistä hyvinvointia kasvattavaa (public interest) toimintaa. Tämä jaottelu on hyvä huomioida hyvinvoinnin tuottamisen ja edunvalvonnan välisestä jännitteestä myöhemmässä analyysissä. Osallistuminen voi tuottaa niin työssä abstraktimmin muotoiltua hyvinvointia kuin tarkemmin esimerkkien valossa rakentuvaa edunvalvontaa. Käytännössä varsinkin haastatteluissa toimijat puhuvat usein edunvalvonnasta ja sen tyyppisestä toiminnasta. Dokumentit nostavat tasaisemmin esille niin hyvinvoinnin tuottamisen kuin edunvalvonnan. Tämä on jälleen ymmärrettävissä haastateltavien konkreettisen arjen työn kautta. Lisäksi myöhemmin huomioidaan dokumenttien käsittelevän tarkemmin kolmatta sektoria, joka voidaan paremmin ymmärtää juuri hyvinvoinnin kautta.

Lopuksi konfliktiin ja deliberaatioon keskittyvät teoriat eli ideologioiden taistelutanner ja kansalaisyhteiskunta julkisena tilana korostavat yksilöiden ristiriitoja kansalaisyhteiskunnan sisällä, KANE:n dokumenteissa kansalaisyhteiskunnan ryhmittymien tavoitteet edunvalvonnalleen ja toiminnalleen usein kuvataan ideaalisen yksimieliseksi toiminnaksi, Haastatteluaineistossa kuitenkin nousee esille myös yksilöiden ristiriidat järjestöjen sisällä.

*Joskus on itsellä ajatuksia ja ne ei saa kannatusta ja ne täytyy sitten jättää. Mutta on monia asioita, niin niiden eteen tekee töitä. Eihän mikään mene pikaisella puheella läpi, pitää olla valmis toimimaan pitkäjänteisesti niin järjestön sisällä kuin ulkopuolella. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

Yllä olevan kaltaisia kommentteja löytyy aineistosta lukuisia, mutta vain kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastatteluista. Näissä kommentteissa järjestöjen kuvataan olevan paikka, jossa yksilöiden eriävät mielipiteet kohtaavat toisensa ja muotoutuvat järjestön yhteiseksi mielipiteeksi. Samoissa kommentteissa todetaan, että yksilöt saavat mielipiteensä osaksi järjestöjen näkemyksiä pitkäkestoisella vaikuttamistyöllä. Samalla myös haastatteluissa korostetaan, että joskus yksilön tahto ja mielipiteet eivät sellaisinaan muodostu järjestön kannoiksi. Tämä nähdään myös luonnolliseksi osaksi järjestötyötä.

Teoreettisesti ristiriitaisten ideologioiden nostaminen esiin ryhmien sisäisessä mielipiteenmuodostuksessa on juuri se miten ideologioiden taistelutanner ja julkisen tilan teoriat

kuvaavat kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Ryhmien, järjestöjen ja laajemmalla mittakaavalla koko kansalaisyhteiskunnan mielipiteet muodostuvat kun ideologiat kohtaavat argumentaation keinoin. Korostamalla sitä, että kansalaisyhteiskunnassa yksilön kantojen ei aina pidäkään saada kannatusta, haastateltavat korostavat juuri ideologioiden kohtaamisen väkivallatonta luonnetta. On luontaista, että osa konflikteista voitetaan ja osa hävitään kansalaisyhteiskunnassa, mutta tappio ei tarkoita etteikö seuraavassa kampaniassa yksilön kanta ei olisi voittava, kunhan argumentaatio on riittävää.

Kiinnostavaa on huomata, että valtion toimijoiden haastatteluissa ei suoranaisesti nouse esille kansalaisyhteiskunnan ryhmien sisäiset ristiriidat. Tämän voi tulkita olevan osoitus siitä, että siinä vaiheessa kun kansalaisyhteiskunnan kanta kohtaa julkisen sektorin organisaatiot ovat konfliktit jo kamppailtu ja ryhmä muodostanut yhteisen kantansa. Kansalaisyhteiskunnan käsittäminen konfliktittomaksi mielipiteen muodostamisen pakaksi saattaa olla myös ongelmallinen valtion työssä, kuten tässä tutkimuksessa myöhemmin todetaan

### ***5.1.2. Kansalaisyhteiskunnan roolina päätösten laadun takaaminen ja kansalaisten kasvattaminen***

Aineisto monipuolisesti korostaa kansalaisyhteiskunnan osallistumisen tärkeyttä. Yhtäältä tämä on käsitteellisellä tasolla sidottu demokratian legitiimisyyteen ja käytännöllisemmällä tasolla kuvattu ryhmien keinoksi tavoitella etuja. Kuitenkin tämän lisäksi aineisto kuvaa kansalaisyhteiskunnan osallistumisen hyödylliseksi myös valtiohallinnon työlle.

*Kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon arvioidaan tuottavan laadukkaampia päätöksiä (Oikeusministeriö 2009h).*

*Ohjelmaluonnoksessa todetaan, että kansalaisia on otettava mukaan suunnittelemaan, valmistelemaan ja päättämään maaseudun asioista (Oikeusministeriö 2013e)*

Nuorten osallisuutta ja maaseudun osallisuutta käsittelevien dokumenttien nostot toimivat tyypiesimerkkeinä osallistumisen arvon kuvaamisesta. Yllä olevan kaltaiset kuvaukset heikentävät De Tocquevillen alun perin esittämää väittämää siitä, että demokraattinen osallistuminen olisi vain vallitsevan valtarakenteen legitimointia. Lauseet esittelevät idean siitä, että julkisen vallan päätökset ovat parempia, kun päätöksenteossa kuullaan kansalaisia, joihin päätökset vaikuttavat.

Julkisen vallan päätösten laadun parantaminen kansalaisten osallistumisella sopii hyvin niin systeemiajattelun teorioihin kuin julkisen tilan teorioihin. Systeemiajattelussa kansalaisyhteiskunta toimii välittäjänä tilanteissa, joissa valtio, markkinat ja kansalaiset muuten epäonnistuisivat yhteistyössä. Täten kansalaisyhteiskunnan osallistumisella on suora yhteys yhteistyön laadun

parantamiseen. Julkisen tilan teorian puolesta uskovat, että julkisen sektorin politiikka (*policy*) muovautuu parhaimpaan ja tehokkaimpaan muotoonsa silloin, kun kaikkia politiikan kohteena olevia kansalaisia kuullaan laajasti ja tasa-arvoisesti. Yllä olevissa toteamuksissa tämä deliberatiivisen kuulemisen työkalu on juuri kansalaisyhteiskunta ja sen toiminta. Julkisen sektorin päätösten laadun takaa päätöksen kohteiden kuuleminen. Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelu korostaa keskeiseksi kansalaisyhteiskunnan kyvyn olla pehmeiden arvojen ja ”omatunnon” ääni päätöksissä.

Kiinnostavasti edunvalvonnan ja päätösten laadun parantamisen voisi olettaa olevan saman ilmiön kaksi eri puolta, mutta tässä esille nousee ryhmien hyvinvointi ja yleinen hyvinvointi. Puhuttaessa edunvalvonnasta aineisto pääasiallisesti määrittelee, että sillä pyritään parantamaan tietyn ryhmän oloja. Aiemmin on jo teorioiden yhteydessä käsitelty mahdollisuutta siitä, että tämä ryhmän olojen parantaminen voi olla haitallista jollekin muulle ryhmälle. Päätösten laadun takaamisessa puolestaan kuvataan ennemmin kyseessä olevan yleinen tai yhteinen hyvä. Molemmat toimet ovat osallistumista hyvinvoinnin kasvattamiseksi, mutta toisella niistä on hyvin ryhmästä kumpuava näkemys.

Haastatteluaineistossa ei suoranaisesti puhuta osallistumisesta laadukkaampien päätösten luojana sellaisenaan. Useimmiten osallistumisen arvoksi nähdään yhtäältä jo aiemmin esitelty ryhmien eduntavoittelu, varsinkin kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastatteluissa. Molempien ryhmien, niin valtion kuin kansalaisyhteiskunnan, haastatteluissa nousee toisaalta vahvasti esille kansalaisyhteiskunnan rooli erityisalojen asiantuntijoina. Tämä ajattelutapa ei näe pelkkää osallistumista automaattisesti laadukkaiden päätösten takuuna, vaan korostaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden syväosaamista tietystä aiheesta.

Myöhemmin tässä työssä käsitellään kansalaisyhteiskunnan roolia asiantuntijana. Tätä ei tule sekoittaa yllä olevaan kansalaisyhteiskunnan rooliin päätöksen kohteiden äänten ja mielipiteiden kanavana. Selkeyden vuoksi tästä edes työssä käytetään yllä kuvatusta ilmiöstä termiä *päätösten laadun takaaminen*. Tätä asiaa käsitellään tarkemmin asiantuntijuuden roolia käsittelevässä osassa.

Osallistumisen on todettu jo tietyissä tapauksissa olevan itseisarvoista toimintaa kansalaisyhteiskunnassa, joka ei sinällään vaadi yhteyttä muihin sektoreihin. Aineistossa muotoutuu kuitenkin toinenkin rooli kansalaisyhteiskunnalle, jossa sen arvo kumpuaa täysin sen sisäisestä toiminnasta.

*Harrastus- ja järjestötoiminnan kautta saadaan tietoja ja opitaan taitoja, jotka ovat aktiiviseen kansalaisuuteen kasvamisen ja demokratiaoppimisen kannalta tärkeitä (Oikeusministeriö 2008d).*

Dokumenttiaineistossa esiintyy myös usein kansalaisyhteiskunnan rooli kasvattajana. Tämän voidaan katsoa olevan päinvastainen näkökanta yllä oleviin. Kansalaisyhteiskunta ei ole työkalu, jolla päästä tavoitteisiin, vaan toiminta kansalaisyhteiskunnassa on itsearvo sinällään. Ryhmän sijasta keskiössä on nyt yksittäinen kansalainen, joka kasvaa kansalaisyhteiskunnassa hyväksi kansalaiseksi. Toiminnan tavoitteen ei sinällään tarvitse olla vahvasti sidoksissa demokratian toteutumiseen, mutta järjestötyöhön osallistuminen kouluttaa yksilöstä demokraattisesti aktiivisen kansalaisen.

Suomen nykyisen järjestökentän rakenteen valossa tämän kaltainen kuvaus on ymmärrettyä. Hyvinvointivaltion ja politiikan parissa työskentelevien järjestöjen suosion hiipuesssa on vapaa-ajan ja elämäntapayhdistysten ryhmä noussut nopeasti kasvuun. Jälkimmäisen ryhmän järjestöt eivät välttämättä pyri edunvalvontaan tai vaikuttamaan oman toimintansa ulkopuolisiin toimijoihin demokraattisten prosessien kautta. Kuitenkin kaikissa järjestöissä, kuten Corry sektorijajattelun mallissa esittelee, järjestöt itse johtavat itseään luomalla institutionaalisen rakenteen, joka kuitenkin on byrokratialtaan ja hierarkialtaan verrattain kevyt. Idea tämän demokratian oppimisen taustalla on, että vapaaehtoinen ja yksilön omista intresseistä kumpuava osallisuus kevytrakenteiseen, ja siten oppimiskynnykseltään matalaan, päätös- ja johtamistyöhön järjestöissä auttaa kansalaisia ymmärtämään demokraattisia prosesseja myös oman järjestön ulkopuolella. Tämä ajattelu viittaa myös Edwardsin esittelemiin neo-Tocquevillemäisiin teorioihin niiltä osin, joissa korostetaan kansalaisyhteiskunnan roolia hyvien kansalaistaitojen, kuten yhteistyön ja toleranssin, kehittäjänä. Kiinnostavasti esitellyistä moderneista teorioista juuri neo-Tocquevillemäiset teoriat erityisesti korostavat kansalaisyhteiskunnan kasvattavaa merkitystä. Toisaalta samaiset teoriat korostavat myös jopa utopistisella tasolla kansalaisyhteiskunnan irrallisuutta muista sektoreista. Tätä näkemystä KANE:n dokumentit eivät jaa: vaikka järjestöillä on kasvatusrooli niiden ei kuvata tarvitsevan täyttää irrallisuutta muista sektorista.

Toisaalta hallintamentaliteetti-ajattelun myötä voitaisiin esittää, että itsenäisyyden puute tarkoittaa sitä, että valtio tarkasti ohjaa *minkälaisia* ideaaleja kansalaisyhteiskunta kasvattaa. Tämän ajattelun katsontatavalla on perusteltua esittää, että esimerkiksi demokraattisilla vaaleilla valitut vallassa olevat puolueet voivat pyrkiä kansalaisyhteiskunnan kautta toteuttamaan ideaalia, jossa puolueiden äänestäminen on riittävä ele. KANE:n dokumentit kuitenkin korostavat *aktiivisen* kansalaisen roolia. Tämän voidaan katsoa olevan ideaali juuri verrattain itsenäisesti toimivasta kansalaisesta, joka löytää itselleen suotuisat demokraattiset vaikutuskeinot. Voidaan siis esittää, että KANE:n suulla puhuttaessa kansalaisyhteiskunnasta kasvattajana sen etäisyys valtiosta sijoittuu johonkin neo-Tocquevillemäisyyden ja hallintamentaliteetin väliin.



Haastatteluaineistossa kasvatusero nousee jo aiemmin esiteltyjen järjestöjen sisäisiä konflikteja käsittelevien toteamusten kautta. Voidaan esittää, että keskittymällä argumentaatioon perustuvaan päätöksentekoon järjestöt kasvattavat kansalaisista väkivaltaa välttäviä kansalaisia, jotka oppivat vaikuttamaan argumentaation keinoin yhteiskunnassa. Silti kasvatuseroon ei haastatteluissa juurikaan keskitytä, kuten on jo todettu haastattelut kuvaavat pääasiallisesti kansalaisyhteiskunnan rooliksi ryhmien etujen tavoittelun ja asiantuntevuuden tuottamisen.

*Tarvitaan tietoa myös kansalaisyhteiskunnan varjopuolista. Viha-, rikollis- ja rasistiset yhteisöt saavat jalansijaa perinteisissä länsimaisissa demokratioissakin. Myös verkoissa syntyy herkästi laitonta toimintaa, johon on vaikea puuttua perinteisillä keinoilla. (Oikeusministeriö 2009e.)*

Tämä yksittäinen nosto kansalaisyhteiskuntatutkimuksen tutkimusohjelmaa käsittelevässä dokumentissa nostaa esiin hyvin kiinnostavan yksityiskohdan. Kansalaisyhteiskunnan rooli nähdään aineistossa miltei täysin positiivisessa valossa, kumpuaa tämä positiivisuus sitten kansalaisten osallistumisesta, demokratiasta, hyvinvoinnista tai palvelutuotannosta.

Kuitenkin yllä oleva noste huomioi kansalaisyhteiskunnan roolin negatiivisessa valossa. Kuvatut viha-, rikollis- ja rasistiset yhteisöt voidaan nähdä demokratian ihanteiden ja tasa-arvoistumisen vastaisina voimina. Kuitenkin nosto antaa ymmärtää, että Suomessakin on uhkana järjestömaisesti toimivat ryhmät, joiden tavoitteet ovat demokratian vastaiset. Esimerkiksi itseään kansainmieliseksi kuvaava Suomen Sisu ry on noussut viime aikoina usein uutisotsikoihin, joissa sitä on usein syytetty rasistiseksi järjestöksi. Esimerkki on omani.

Idea kansalaisyhteiskunnan ryhmistä jotka voivat toimia vastoin demokratian tai yhteisen hyvän ihanteita on vaikea sovittaa tässä työssä esiteltyihin teorioihin. Edwardsin esittelemä idea kansalaisyhteiskunnasta hyvänä yhteiskuntana nostaa esille mahdollisuuden siitä, että kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat toimia oman edun tavoittelijoina siten, että se on diskriminoivaa ja epäsiivistä. Silti tämäkin määritelmä on kaukana kansalaisyhteiskunnan ryhmästä, jonka voidaan selkeästi määritellä olevan demokratian vastainen tai yhteiskuntarauhaa järkyttävä.

Tämä yksittäinen nosto ei missään nimessä ole tiheästi esillä KANE:n dokumenteissa. Silti, se tarjoaa kiinnostavan mahdollisuuden kritisoida tässä työssä esiteltyjä teorioita. Vaikka osassa mainittuja teorioita konflikti on mahdollista yksittäisten kansalaisten tai ”yhteisen hyvän” välillä, teorit eivät lähdä sellaisesta alkuasetelmasta, että kansalaisyhteiskunnassa toimijoiden rooli ja tehtävä voivat olla rikollista ja demokratiaa uhkaavaa.

### 5.1.3. Valtion rooli kansalaisyhteiskunnalle

Kuten voidaan havaita, aineistossa kuvataan hyvin perinpohjaisesti sitä, mikä kansalaisyhteiskunnan rooli on yhteiskunnalle, niin kansalaisille kun valtiolle. Lisäksi kuitenkin aineistossa kuvataan monipuolisesti myös sitä, miten valtion tulisi toimia suhteessa kansalaisyhteiskuntaan. Tässä osiossa käsitellään dokumenttien ja toimijoiden ymmärrystä siitä, mikä on valtion rooli sen interaktiossa yllä esiteltujen kansalaisyhteiskunnan roolien kanssa. Nuorten osallistumista ja kansalaisyhteiskunnan tilaa käsittelevistä dokumenteista sekä valtiorhallinnon toimijan haastattelusta nostetut esimerkkilauseet kuvaavat näkemystä, joka toistuu aineistossa usein.

*Kansalaisyhteiskunnasta on pidettävä huolta ja sille on annettava arvoa (2009h).*

*Julkisen vallan tehtävänä on edistää ihmisten edellytyksiä osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon (2008c).*

*Se on sääli että se on monessa kohtaa unohtunut, viranomaiset toimii oman napansa ympärillä ja viranomaistoiminnan kehittäminen on lähtökohta kun oikeasti pitäisi miettiä miten viranomaistoimintaa kehitetään että se palvelee paremmin kansalaisia. (Valtiorhallinnon toimijan haastattelu 1.)*

Tämä näkemys asettaa julkisen vallan vastuuseen niin kansalaisyhteiskunnan kuin yksittäisten kansalaisten mahdollisuuksista toimia aiemmin määriteltujen roolien mukaan. Toimiva julkinen sektori ei vaan reagoi kansalaisyhteiskunnan toimintaan, vaan sen tulee osaltaan taata kansalaisyhteiskunnan toiminta.

Tämä ei toki ole yllättävä näkemys, esimerkiksi koko KANE:n luomisen taustalla on idea valtiosta takaamassa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset. Tämä julkisen vallan asemointi verrattain läheiseen suhteeseen kansalaisyhteiskunnan kanssa sopii vaihtelevasti eri teorioihin kansalaisyhteiskunnasta. Corryn sektorijattelun teorioissa kansalaisyhteiskunta on osin julkisen vallan luoma, tavoitteenaan paikata julkisen sektorin puutteita. Myös hallintamentaliteetissa kansalaisyhteiskunta on valtion luoma, mutta valtio ohjaa kansalaisyhteiskuntaa paljon tarkemmin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi ja hallintansa ylläpitämiseksi. Systeemiajattelussa, isoilta osin ideologioiden taistelutanner -ajattelussa ja Edwardsin esittelemässä kansalaiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelussa valtion tulee olla reaktiivinen kansalaisyhteiskunnan toimintaan, mutta ne eivät sinällään täsmennä mitä muuta toimintaa valtion tulee tehdä kansalaisyhteiskunnan toiminnan takaamiseksi. Myös julkisen tilan teoriassa valtion tulee reagoida kansalaisyhteiskunnan vaateisiin, mutta siinä keskustelu ei ole minkään valtiollisen instituution alaisuudessa tapahtuva. Se on neutraaleissa puitteissa tapahtuvaa keskustelua jonka muotoa tai aiheita ei ulkoisesti rajoiteta. Neo-

Tocquevillélaiset teoriat kansalaisyhteiskunnasta yhdistyselämänä tekevät myönnytyksen De Tocquevillen teorioille ja kuvaavat valtion vastuuksi kansalaisyhteiskunnan mahdollistamisen, mutta muuten sijoittavat kansalaisyhteiskunnan hyvin etäälle ja irralleen valtiosta.

Teorioista selkeimmin valtion vastuullista roolia korostavat sektoriteoriat. Niissä korostuu yhtäältä valtion vastuullinen asema kansalaisyhteiskunnan kehittäjänä, mutta kuitenkin se on kykeneviä toimimaan ja tekemään päätöksiä valtiosta itsenäisenä toimijana. KANE:n kannanotto valtion roolista vastaa paremmin tätä kuvausta, kuin hallintamentaliteetin idea valtiosta ohjaamassa täysin kansalaisyhteiskunnan toimintaa.

Haastatteluissa nousee lisäksi usein niin kansalaisyhteiskunnan kuin valtion toimijoiden puolelta kritiikkiä valtion nykytilaa kohtaan, jossa valtion toimijoiden kuvataan ”unohtaneen” tehtävänsä palvella ja jopa kuunnella kansalaisyhteiskuntaa. Tämän kuunteluyhteyden heikkeneminen on tietysti aiemmin esiteltyjen ideaalien valossa vastoin legitiimin demokratian ja kansalaisten tasa-arvoisten osallistumismahdollisuuksien roolia. Samoin päätösten laadun takaaminen vaatii valtion aktiivista kuuntelua ja osallistamista. Myös lukuisat teoriat korostavat, että kansalaisyhteiskunnan osallistuminen on tarpeellista valtion toiminnan onnistumisen kriteerinä. Sosiaaliset reformit onnistuvat vain monen sektorin välisellä yhteistyöllä. Mutta kansalaisyhteiskunta yhdyselämänä kuvaa tilannetta, jossa valtion toimet kansalaisyhteiskuntaa kohtaan ovat minimalistiset. Valtio vain lainsäädännöllään antaa mahdollisuuden kansalaisyhteiskunnalle olla olemassa. Tämän kaltainen tilanne on kärjistys haastatteluista esille nousseesta kuunteluyhteyden katkeamisesta. Teoriaa kritisoidaan siitä, että irrallinen kansalaisyhteiskunta ei pysty omillaan saavuttamaan suuria yhteiskunnallisia reformeja. Aineisto on vahvasti samaa mieltä tämän toteamuksen kanssa, osallistumisessa tärkeää on, että kansalaiset voivat vaikuttaa valtion toimintaan ja luoda itselleen hyvää valtion avulla. Siten yllä mainitun kaltaiset toteamukset ”oman navan katselusta” haitallisena ilmiönä ovat perusteltuja niin teorioiden kuin aineiston valossa.

Huomionarvoista on myös, että kansalaiset ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt pääasiassa nähdään aineistossa toisiinsa vahvasti sidoksissa olevina toimijoina. Niin dokumenteissa kuin haastatteluissa harvoin mainitaan kansalaisosallistuminen, joka olisi ei tapahtuisi kansalaisyhteiskunnan järjestäytyneiden ryhmien kautta tai avulla. Tällaisia tapauksia käsitellään vapaata kansalaisyhteiskuntaa käsittelevässä alaluvussa.

*Kansalaisyhteiskunnalla on oma toimintalogiikkansa ja sen toimijoilla on oltava myös aito mahdollisuus olla eri mieltä, kritisoida ja olla osallistumatta. (Oikeusministeriö 2010b).*

*Olen usein sanonut sen virkamiehille, olen kansalaisyhteiskunnan edustaja ja meidän työhön kuuluu että kiinnitetään huomiota puutteisiin ja esitetään kritiikkiä, alkää ottako henkilökohtaisesti. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7.)*

*Mielestäni kuuluu asiaan että järjestöillä on vielä tiukemmat tavoitteet kun meillä. [...] Varsinkin valmisteluvaiheessa jos on laista kyse että se menee eduskuntaa on ihan hyvä että sinne tulee erilaista informaatiota. Ne tavoitteet voivat olla vielä kunnianhimoisemmat järjestöjen puolella kun osapuolet koittavat purkaa että ei tällaista sääntelyä tarvita. Se osoittaa että meidän ministeriö on siinä välimaastossa, ottanut huomioon molemmista näkökulmista, mutta ei voida kompromissia tehdä kun nämä kannat ovat kaukana toisistaan. (Valtiorahaston toimijan haastattelu 2.)*

Yllä olevan kaltaiset toteamukset nousevat muutaman kerran esiin KANE:n dokumenteissa ja tiheämmin haastatteluissa. Tämä kansalaisyhteiskunnan itsenäisyyden korostaminen on olennainen lisä siihen, mikä rooli valtiolla tulisi olla suhteessa kansalaisyhteiskuntaan. Dokumenttiaineiston yllä oleva lause voi yhtäältä kuvata valtion ja kansalaisyhteiskunnan välistä suhdetta, toisaalta kansalaisyhteiskunnan sisällä olevia eri toimijoiden välisiä suhteita. Kuitenkin suuressa osassa dokumenttiaineistoa ja kaikessa haastatteluaineistossa nousee esille kansalaisyhteiskunnan rooli kriittikkona suhteessa kanssakäymiseen valtion kanssa.

Valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen kuvaus on omiaan kuvaamaan suhdetta, joka on hallintamentaliteti-ajattelua vastaan. Tässä teoriassa kansalaisyhteiskunta toimii pääasiallisesti niin kuin valtio sen haluaa toimivan. Kansalaisyhteiskunnan itsenäisyyden toteutuminen ja kritisoinnin mahdollisuus on tärkeää kaikissa muissa esitellyissä teoriassa. Erityisesti julkisessa tilassa juuri neutraalissa tilassa tapahtuneen deliberaation tuloksena syntynyt kritiikki on tarpeen, että julkinen valta voi tehdä päätöksiä jotka vastaavat mahdollisimman monen preferenssejä. Roolien valossa tämä viittaa päätösten laadun takaamiseen. Myös sektoriajattelussa itsenäisyys ja itseohjautuvuus eli mahdollisuus päättää osallistumisesta mainitaan erikseen kansalaisyhteiskunnan ominaisuutena. Jo Hegel korosti kansalaisyhteiskunnan vapautta, jossa oletettavasti on myös vapaus kritisoida valtiota.

Haastatteluaineistossa niin valtion kuin kansalaisyhteiskunnan toimijoiden mukaan on tärkeää taata, että kansalaisyhteiskunta voi antaa kritiikkiä valtion toiminnalle. Tämä on yksi vahvoista perusolettamuksista, josta kaikki haastateltavat ovat samaa mieltä.

Kansalaisyhteiskunnan sisäisten suhteiden kuvaajana mahdollisuus kritiikkiin ja konflikteihin on juuri kansalaisyhteiskunnan tarkoitus ideologioiden taistelutanner -ajattelussa. Kansalaisyhteiskunnassa ei rakenne määrää toimintaa, vaan ideologiat voivat niin keskustella kuin kamppailla keskenään yhteisistä säännöistä. Siinä missä ideologioiden taistelutanner näkee Gramscilaisittain itseisarvon väkivallattomassa konfliktissa, pyrkii samankaltaisesti ajatteleva julkisen tilan teoria saamaan

konfliktista aikaiseksi muiden sektoreiden kanssa tuotettua hyvinvointia deliberatiivisen demokratian keinoin.

Myös toteamus osallistumatta jättämisestä on kiinnostava. Kuten sanottua, tämä vahvasti korostaa kansalaisyhteiskunnan itseohjautuvaa roolia. Kuitenkin osallistumatta jättäminen ei juurikaan auta silloin, kun kansalaisyhteiskunnan arvoa mitataan sen kyvyllä vaikuttaa osallistumisen työkaluna. Tässä tapauksessa erityistä huomiota saa kansalaisyhteiskunnan rooli hyvän kansalaisen kasvattajana. Osallistumatta jättäytyminenkin on päätös, johon päätyminen toimivassa kansalaisyhteiskunnassa vaatii demokraattisia prosesseja. Näin osallistumisen ulkopuolelle jäämisenkin voidaan katsoa ainakin ajoittain tapahtuvana asiana vahvistavan kansalaisyhteiskuntaan osallistuvien demokratiataitoja.

#### **5.1.4. Kansalaisyhteiskunnan roolina valtion tehtävien korvaaminen**

Dokumenttiaineistossa yleisimmin kansalaisyhteiskunnan rooliksi kuvataan demokratian ja osallistumisen toteutuminen. Haastatteluaineistossa usein se on kansalaisyhteiskunnan toimiminen syväasiantuntijoina tietyillä sektoreilla, josta tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Vain yksittäiset toteamukset aineistossa kuvaavat kuitenkin hyvin kiinnostavaa huomiota siitä, kuinka kansalaisyhteiskunta kykenee suoranaisesti säästämään valtion resursseja.

*Tunnustusosiossa tulee huomioida mm. kansalais- ja vapaaehtoistoimijoiden työpanoksesta syntyvä arvo [...] (Oikeusministeriö 2010b.)*

*Lasketaan pelkästään vaikka sote-kenttä niin arvioidaan että siellä tehdään 20 000 henkilötyövuotta vastaavaa määrää vapaaehtoistoimintaa. Jos sellainen otetaan pois sote-järjestelmästä, niin sellainen ei pyöri ollenkaan. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

Yllä olevat lauseet viittaavat työhön, jota kansalaissektorin toimijat toteuttavat erityisesti tarjoamillaan palveluilla. Nämä lauseet eivät viittaa pelkkään osallistumismahdollisuuksien luomiseen tai tietyn kentän erityisosaamiseen, vaan suoranaisesti valtion tehtävien toteuttamiseen ja siten valtion resurssien säästämiseen. Lause toistaa sen mitä kolmannen sektorin tutkimus pääasiallisesti toteaa. Kansalaisyhteiskunnan palvelutuotanto, on se sitten ammattilaisten, vapaaehtoisuuden tai molempien myötä toteutunutta, paikkaa tai ainakin tukee valtion tehtäviä. Kolmatta sektoria käsitellään tässä työssä tarkemmin myöhemmin, mutta jo nyt on hyvä alustavasti tarkastella sitä esiteltyjen kansalaisyhteiskuntateorioiden kautta.

Yhtäältä palvelutuotanto luo hyvää yhteiskuntaan, täyttäen yhtä kansalaisyhteiskunnan rooleista. On jo todettu, että esimerkiksi Kuurojen liitto pystyy tarjoamaan tarkempaa ja ammattimaisempaa apua

kuurolle henkilölle kuin usein julkisen sektorin kaikille kansalaisille yleistäen tarkoitettut sosiaali- ja terveyspalvelut. Toisaalta kolmannen sektorin on pääasiallisesti todettu toteuttavan tehtäviä, jotka kuuluisivat optimitalanteessa valtiolle. Teoreettisesti nämä kaksi eri näkökulmaa johtavat hyvin erilaisiin lopputuloksiin.

Corryn esittelemät sektoriajattelun teoriat esittelevät kansalaisyhteiskunnan juuri paikkaajana hyvinvointivaltion tuotannossa, tehden hyvää mutta korostaen kuitenkin sen itsenäisyyttä. Edwardsin esittelemä kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana muistuttaa Corryn sektoriajattelua, mutta kyseenalaistaa yhteisen hyvän tuottamisen. Aineistot eivät missään kohdin esitele suoranaisesti väittämää, että kolmannen sektorin palvelutuotanto olisi haitallista yhteiskunnalle. Lopulta Corryn hallintomentaliteetti korostaa kansalaisyhteiskunnan, ja tässä tapauksessa kolmannen sektorin, alistaisuutta valtion työkaluksi. Jos palvelutuotannossa halutaan korostaa erityislaatuista hyvän luontia, sektoriajattelu selittää kansalaisyhteiskunnan aseman erinomaisesti. Jos taas halutaan keskittyä kritiikkiin valtion tehtävien katoamisesta, hallintomentaliteetti näyttää selittävän kolmannen sektorin roolin erinomaisesti. Aiheeseen paneudutaan tarkemmin kolmatta sektoria käsittelevässä alaluvussa.

#### **5.1.5. Kansalaisyhteiskunnan roolina asiantuntija**

Kuten jo aiemmin on mainittu, kansalaisyhteiskunnan roolia määriteltäessä suurimmat erot dokumenttiaineiston ja haastatteluaineiston välillä tulevat kansalaisyhteiskunnan asiantuntija-aseman kohdalla. Dokumenttiaineiston paljon korostamat roolit demokratian legitimoinnin keinona ja osallistumisen kanavana nousevat esille myös haastatteluaineistossa, vaikkakin vähemmissä määrin. Asiantuntijarooli puolestaan tulee todella usein esille haastatteluaineistossa, mutta dokumenttiaineistossa asiantuntevuus on verrattain harvoin mainittu ja silloinkin se ymmärretään toisin kuin haastatteluaineistossa. Ensin on syytä esitellä, millä tavoin kansalaisyhteiskunnasta asiantuntijana puhutaan haastatteluissa.

*Ehdottomasti valtio tarvitsee meidän tietotaitoamme. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

*Se voi olla asiantuntemuksen tuottaja, monet järjestöt osallistuu tietysti hallinnon erilaisiin työryhmiin ja lainsäädännön valmisteluun ja sen kaltaiseen, jossa tulee asiantuntijaelementti. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

*Toisaalta myös sitä kautta että kaikki viisaus ei ole ministeriöissä. Jo hyvissä ajoin ennen kuin lainsäädäntötyö alkaa, tai eri ohjelmien valmistelu, niin saamme sellaisia asiantuntevia virikkeitä ja viestejä järjestötyöntekijöiltä jotka jo tietyllä tavalla toivon mukaan jäävät itämään.*

*Sitten kun se asia lähtee eteenpäin, vähän jo tiedetään ulkopuoleltakin, mitä asiantuntijat ovat mieltä. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 2.)*

Haastatteluissa kuvataan järjestöjen usein tuntevan valtiota paremmin yksittäisten alojen yksityiskohtia. Nämä alat ovat tietysti niitä, joilla järjestöt toimivat kuten esimerkiksi ympäristö, nuoriso, tai terveydenhuolto. Kiinnostavasti haastatteluissa niin kansalaisyhteiskunnan kuin valtion toimijat tunnistavat, että kansalaisyhteiskunnasta löytyy aihespesifiä osaamista, jota valtiolla ei ole. Tässä yhteydessä mainitaan usein jatkuvasti monipuolistuvat ja monimutkaistuvat valtion tehtävät. Tämä herättää monta kiinnostavaa huomiota niin teorioiden kuin aiemmin esiteltyjen aineiston valossa.

Kansalaisten osallistumisen kannalta kansalaisyhteiskunnan asiantuntijarooli voi aiheuttaa ristiriitoja. Aiemmin on todettu, että erityisesti dokumenttiaineistossa todetaan valtion päätösten olevan parempia, kun ennen päätöksiä kuullaan niitä kansalaisia, joihin päätös vaikuttaa. Tämän voi tulkita siten, että kansalaisten arvo osallistujina kumpuaa heidän eräänlaisesta ”oman elämän asiantuntijuudestaan”. Kansalaiset osaavat itse parhaiten arvioida, miten julkisen sektorin suunnittelemat muutokset vaikuttavat heidän elämäänsä. Tämän kaltainen asiantuntevuus on kuitenkin sävyltään hyvin erilainen kuin yllä esiteltyt kommentit asiantuntijuudesta. Haastatteluaineistossa järjestön edustajien asiantuntevuuden kuvataan ulottuvan laajemmalle, kuin vain kyseisen järjestön jäsenistön elämäntilanteiden tuntemukseen.

Esimerkiksi tapauksissa, joissa kyläyhdistyksen mielipidettä kysytään kylän infrastruktuurin uudistuksessa, on perusteltua puhua päätöksen kohteiden osallistumisesta päätösten laadun takaajana. Mutta usein järjestöt toimivat sellaisilla kentillä ja aloilla, joissa ei sinällään ole tiettyä päätösten kohderyhmää. Haastatteluaineistossa nousee usealta toimijalta esille esimerkiksi ilmastonmuutos, jonka sääntelykysymyksissä alan järjestöillä on tarjota paljon niin kansainvälistä, lainsäädännöllistä kuin teknistäkin asiantuntemusta. Tämän ei voi katsoa olevan pelkkää kohderyhmien näkemysten välittymistä. Oletettavasti ilmastonmuutos on asia, jossa kohderyhmänä olemme me kaikki.

*Jos vaikka valtio haluaa kehittää vaikka jotain apteekkilainsäädäntöä tai lääkelainsäädäntöä niin sen sijaan että se kyselee joltain, onhan tällaista otakantaa, mutta että se kysyy satunnaiselta porukalta mielipiteitä niin se saa jotenkin järjestön kautta kumuloituneen asiantuntija- ja kokemustiedon käyttöön. Sellaista relevantimpaa tietoa mitä saadaan sitä kautta kun sitten ihan tämmöisellä täysin vapaalla metodilla. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 4.)*

*Kyllähän järjestöjenkin pitää olla toisaalta ammattitaitoisia omassa työssään. Se, että hihhuloidaan ihan miten sattuu, niin riippumatta siitä onko järjestö vai viranomainen, jos ei osaa asiaansa ei sitä kunnioiteta. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 1.)*

Yllä esitellyssä haastatteluaineiston nostossa apteekkilainsäädäntöä esimerkiksi käyttäen osallistumisen arvo muodostuu vain tiettyjen järjestön asiantuntijoiden osallistumisella. Jos kyse olisi päätösten laadun takaamisen roolista, apteekkilainsäädäntö paranisi kuuntelemalla kaikkia ja ketä tahansa, jotka ovat joskus apteekkipalveluita käyttäneet.

Aiemmin rooleissa on osoitettu, että osallistuminen voi olla arvokasta demokratialle mutta myös hyvinvoinnille, edunvalvonnalle ja päätösten laadun parantamiselle. Näissä rooleissa ei ole määritelty sitä, ketkä ovat kelpoisia osallistumaan. Päinvastoin, demokratian legitimaatoroolissa korostetaan juuri tasa-arvoa. Kuitenkin samanaikaisesti on määritelty, että tämän osallistumisen kohteena ovat muut sektorit, useimmin julkinen. Suuria sosiaalisia reformeja ei saavuteta yksin, kuten kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana korostaa.

Haastatteluissa niin valtion kuin kansalaisyhteiskunnan toimijat korostavat, että osallistumisen hyöty muodostu silloin, kun järjestöillä on tarjota yhteistyöhön valtion kanssa syvää substanssiosaamista. Tämän substanssiosaamisen kuvataan useimmiten toimijoilla syntyvän pitkän järjestökokemuksen kautta, johon usein myös liittyy toimijoiden täysipäiväinen työskenteleminen järjestössä. Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijat ovat usein ammattilaisia.

Haastatteluaineistossa yllä olevien nostojen kaltaisesti niin valtion toimijoiden kuin kansalaisyhteiskunnankin edustajien toimesta todetaan, että osallistuminen ilman asiantuntemusta voi olla haitallista ja raskasta valtion toiminnalle. Julkinen sektori ei pysty kuuntelemaan kaikki apteekissa asioivia. Väliin tarvitaan järjestöjen ammattilaisia luomaan ja suodattamaan asiantuntijuutta. Vaikka tämän voi nähdä olevan suoraan ristiriidassa aiemmin esiin nostetun ”arjen asiantuntijuuden” käsityksen kanssa, se ei silti ehdota etteikö kansalaisyhteiskunnan osallistumisella valtion päätökset paranisi. Päinvastoin, haastatteluaineistossa tulee jopa vahvemmin esille, että kansalaisyhteiskunnan osaamista tarvitaan, kunhan sen on toiminnaltaan ammattimaista.

Ammattimaisuudesta on hyötyä valtiolle sillä tavoin, että se jalostaa eteenpäin päätösten laadun takaamisen ideaa ja asettaa kansalaisten ja virkamiesten väliin ammattilaisia, jotka kykenevät palkkatyönsä myötä keräämään ja suodattamaan tietoa tavalla, joka järjestöjen jäsenille ja vapaaehtoisille olisi mahdotonta. Tämän voi esittää tuottavan vielä parempilaatuisia päätöksiä ja oletettavasti hyvinvointia, mutta laiminlyökö ilmiö sitten kansalaisyhteiskunnan edunvalvonnallista roolia?

*Jos ajattelee vielä klassisen vaikuttamisen näkökulmaa, niin totta kai meillä jotkut tyypit istuu erilaisissa hallinnon työryhmissä asiantuntijoina. Se kohdistuu vaikkapa ministeriöihin [...]*



*vaikuttamistyö toimii eri hallinnon työryhmien ja verkostojen kautta. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

*Kyllähän lobbaamisessa, tapaamisessa ja keskustelemissa ja oman viestin eteenpäin viemisessä kuitenkin on se asiantuntemus etusijalla. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

Myös edunvalvonnan- ja tavoittelun voi nähdä olevan mahdollista ammattilaistenkin kautta. Kunhan asiantuntijatoimijat tuntevat edustamansa jäsenistön tarpeet, ei haastatteluaineistosta löydy suoria vastalauseita sille, etteikö asiantuntijatyö voisi olla edunvalvontaakin. Käytännössä asiantuntevuuden tarjoaminen julkiselle sektorille ja edunvalvonnan tarjoaminen jäsenille kulkevat käsi kädessä ja ovat toki useassa tapauksessa vaikea erottaa toisistaan. Vaikkapa maahanmuuttajien etuja valvovan järjestön asiantuntijat oletettavasti myös parhaiten tuntevat maahanmuuttajien tarpeet. Siltikin, tässäkin tapauksessa osallistumisen ja edunvalvonnan kanavoituessa ammattilaisten käsiin voi nousta ongelmia, joita myöhemmin tarkemmin eritellään.

Teorioiden valossa asiantuntijuutta siten, miten se haastatteluaineistossa ymmärretään, on vaikea selittää. Missään teoriassa ei esitetä että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tulisi omata erityisen syvää tai harvinaislaatuista tietoa jostain yhteiskunnallisesta aiheesta. Sektoriteoriat korostavat kansalaisyhteiskunnan olevan organisaatioita joilla on jonkinlainen institutionaalinen rakenne, erotuksena perheistä, mutta se ei tarkemmin määrittele mitä taitoja tai kykyjä yksilöltä vaaditaan instituution eri osissa ja portaissa toimimiseen. Ideologioiden taistelutanner -ajattelussa ja julkisen tilan teorioissa yksilöiden taidot vaihtelevat heidän argumentointikykynsä mukaan, mutta tämä on ennemmin kansalaisyhteiskunnan sisäistä toimintaa määrittävä kyky eikä niinkään korosta, että yhteistyössä valtion kanssa kansalaisella tulisi olla tai olisi hyvä olla erityistaitoja. Kärjistetysti hallintamentaliteetti-ajattelun voisi jopa tulkita niin, että mitä vähemmän kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on ymmärrystä valtion politiikkaohjelmista (policy) sen helpommin kansalaisyhteiskuntaa voi ohjata toteuttamaan niitä kyseenalaistamatta.

Mikään teoria ei suoranaisesti kuvaa kansalaisyhteiskuntaa erityislaatuiseen ja laaja-alaisen tiedon (eli sellaisen tiedon joka koskettaa yksittäistä intressiryhmää laajemmin yhteiskuntaa ja ei ole valtion tiedossa) lähteenä. Siten ne eivät myöskään anna kansalaisyhteiskunnalle erityishuomiota valtion tietämystä syventävänä asiantuntijatahona. Kuitenkin teoriaosuuden ulkopuolella kolmannen sektorin tutkimusta esiteltäessä on todettu että mm. hallinnosta-hallintaan-ajattelutavassa kansalaisyhteiskunnan rooli juuri asiantuntijoina on korostunut. Suomen tulevaisuuden trendejä esittelevässä alaluvussa yhdeksi kasvavaksi trendiksi osoitetaan juuri asiantuntijuuden tarpeen ja tarjonnan kasvu.

Lisäksi kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä -ajattelutavan kritiikissä Edwards esittelee filantrokapitalismin idean. Se kuvaa järjestöjä, jotka toimivat kapitalistisella logiikalla toiminta vakiinnuttamiseksi ja kehittämiseksi. Yksi syy tähän on ammattilaisten tarpeen kasvu kansalaisyhteiskunnassa. Haastateltavatkin toteavat omista järjestöistään puhuttaessa, että asiantuntijoiden työllistäminen on tosiasia, joka tulee järjestön taloudessa ottaa huomioon.

Haastatteluaineistojen lisäksi asiantuntijuus nousee myös KANE:n dokumenteissa harvakseltaan esille. Tämä on kuitenkin hyvin erilaista asiantuntijuutta kuin se, joka haastatteluissa korostuu.

*Myös järjestökenttä tarvitsee sen tehtävien monimuotoistuessa yhä enemmän asiantuntijoita palvelukseensa (Oikeusministeriö 2013a).*

*Yhä useammin järjestön taloudellisten toimintaedellytysten hoitaminen vaatii erityistä asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä [...] (Oikeusministeriö 2009b).*

*Tämä luo paineita kehittää vapaaehtoistoiminnan harjoittamista ammattimaisempaan suuntaan. Yhä enemmän on tarvetta kehittää johtamisen, viestinnän, taloushallinnon, organisoinnin jne. taitoja myös vapaaehtoistyön alueella. (Oikeusministeriö 2008c.)*

Useammin dokumenteissa asiantuntijuuden kasvu tarkoittaa järjestön sisäisten toimintojen, eli esimerkiksi varankeruun, johtamisen ja viestinnän tarpeista kumpuavaa kasvua. Tässä on selkeä ero asiantuntevuuteen, jota haastatteluissa kuvataan.

Asiantuntevuuden kasvu siten, miten haastattelut sen ymmärtävät, tuottaa hyötyä valtiolle välittämällä kansalaisyhteiskunnasta sille uutta tietoa yhteiskunnallisista ilmiöistä. Dokumenttiaineistossa asiantuntevuuden kasvu tarkoittaa kansalaisyhteiskunnan sisäisen toiminnan monimutkaistumista. Voidaan tulkita, että dokumenttiaineisto kuvaakin kansalaisyhteiskunnan organisaatorakenteen monimutkaistumista ja byrokratian mahdollista kasvua, jossa asiantuntijuutta tarvitaan kansalaisyhteiskunnan toiminnan ylläpitoon, roolista riippumatta.

Tämän käsityksen mukaan asiantuntevuuden puute sellaisia asioissa kuin taloushallinto tai viestintä kansalaisyhteiskunnan sisällä voi olla haitallista kansalaisyhteiskunnan roolin toteutumiselle, vaikka se rooli pääasiassa olisikin esimerkiksi kansalaisten kasvattaminen. Siten tämä käsitys on irrallaan haastatteluaineiston määrittelemästä kansalaisyhteiskunnan asiantuntijaroolista. Samanaikaisesti se on linjassa kirjallisen aineiston määrittämien roolien, eli pääasiassa osallistuminen ja ryhmien etujen valvonta, kanssa.

Kansalaisyhteiskunnan sisäisten tehtävien monimutkaistuminen on ilmiö, joka on tuttu aiemmassa tutkimuksessa. Samoin kuin haastatteluaineiston asiantuntijuuden määritelmässä, myös tämä

asiantuntijuuden muoto on vaikeasti selitettävissä teorioiden valossa. Yksikään teorioista ei erityisesti huomioi, että kansalaisyhteiskunta toimiakseen tarvitsee erilaisia erityistaitoja.

#### **5.1.6. Yhteenveto**

Kansalaisyhteiskunnan rooleja määriteltäessä kaksi abstraktimpaa määritelmää ovat demokratian vahvistaminen ja hyvinvoinnin tuottaminen. Muiden roolien voidaan nähdä kumpuavan tarkennuksina näistä kahdesta yleisroolista.

Osallistuminen nousee näissä rooleissa keskiöön. Yhtäältä kansalaisten osallistuminen kansalaisyhteiskunnan toimintaan voi olla sellaista, joka ei tarvitse sidoksia julkiseen sektoriin. Osallistuminen itseisarvona kuten pelaaminen liikuntajärjestön parissa voi sinällään olla arvokasta kansalaiselle ja kasvattanee kansalaisen hyvinvointia. Lisäksi osallistumisen myötä täytyy kansalaisyhteiskunnan rooli kansalaisten kasvattajana, jolla on positiivinen vaikutus demokratiaan. Teoreettisesti tämä toiminta täyttää kansalaisyhteiskunta yhdyselämänä -teoriaryhmän neo-Tocquevillemäiset kriteerit.

Suurin osa teorioista kuitenkin korostaa kansalaisyhteiskunnan jonkinlaista sidettä julkiseen sektoriin. Osallistuminen voi olla myös sellaista toimintaa, jossa kohteena on julkinen tai yksityinen sektori. Kansalaisten näkökulmasta tämä on edunvalvontaa. Osallistuminen tuottaa hyvinvointia, joko edunvalvontatyyppistä hyvinvoinnin parantamista tai parhaimmillaan yhteiskunnan yleistä hyvinvointia kasvattavaa. Tämä sosiaalisten reformien saavuttaminen muiden sektoreiden avulla on esillä niin sektori- kuin systeemiajattelussa ja kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelussa.

Myös valtion näkökulmasta kansalaisyhteiskunnalla on tärkeitä rooleja. Yhtäältä demokratia kansalaisyhteiskunnassa on valtiolle sen demokratiakoneiston legitimointia. Demokraattinen toiminta kansalaisyhteiskunnassa vahvistaa valtion legitimaatiota. Lisäksi kansalaisyhteiskunta auttaa valtiota luomaan hyvinvointia päätösten laadun parantaminen roolissaan. Äärimmilleen vietynä se voi korvata valtion tehtäviä. Jälkimmäinen rooli voidaan tulkita äärimmilleen vietynä hallintamentaliteetti-ajatteluksi. Päätösten laadun parantaminen on suoraan julkisen tilan deliberatiivisen demokratian teorioista. Niin julkisen tilan kuin ideologioiden taistelutanner -teoriaryhmät pystyvät myös selittämään kansalaisyhteiskunnan sisäisten päätöksentekoprosessien roolia kasvattajana.

Valtion itsensä rooleja ovat mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan toiminta, asia joka liittyy vahvasti demokratian vahvistavaan rooliin ja teoreettisesti suurimpaan osan teorioista. Liittyen

kansalaisyhteiskunnan edunvalvonta- ja päätösten laadun parantamisrooliin valtion on myös ymmärrettävä ja annettava tilaa kansalaisyhteiskunnan kriittiselle roolille.

Kokonaisuutta monimutkaistaa ammattimaisen asiantuntijuuden rooli. Yhtäältä se pidentää edunvalvonnan ketjua. Kansalaiset osallistuvat monilukuisina järjestöihin, joiden ammattilaiset puolestaan jatkavat edunvalvontaa julkisen sektorin suuntaan. Toisaalta se tarjoaa julkiselle sektorille saada laajempaa ja jalostuneempaa hyötyä kuin päätösten laadun takausroolissa. Teorioissa ei juuri käsitellä ammattimaisia asiantuntijoita. On perusteltua olettaa, että teoriat näkevät asiantuntijat ennemmin kansalaisyhteiskunnan työkaluksi eivätkä teorian ydinosaksi. Kuitenkin myöhemmin tässä työssä esitellään asiantuntijoista syntyviä mahdollisia ongelmia.

Aineiston valossa roolit esiintyvät yhtä poikkeusta lukuun ottamatta verrattain tasaisesti dokumenteissa, valtiohallinnon toimijoiden haastatteluissa ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastatteluissa. Dokumentit korostavat abstraktimpaa demokratian ja hyvinvoinnin tasoa kun haastattelut puolestaan painottavat enemmän toimijoiden arjessa esiintyvää osallistumista, edunvalvontaa ja päätösten laadun parantamista. Poikkeus on asiantuntijuus, joka painottuu hyvin selkeästi haastatteluihin. KANE:n virallisella äänellä puhuvat dokumentit eivät samalla tavalla tunnista asiantuntijuuden arvoa kuin vaikkapa valtiohallinnon toimijat.

Roolien selkeennyttyä seuraavaksi käsitellään kansalaisyhteiskunnan jäsenistöä.

## 5.2. Kansalaisyhteiskunnan jäsenistö

Aineistossa, niin haastatteluissa kuin dokumenteissa, käsitellään paljon ja monipuoleisesti kansalaisyhteiskunnan, eli käytännössä yhdistysten, jäsenistön rakenteen muutosta ja siitä kumpuavia ongelmia. Nämä muutokset vaikuttavat niin aiemmassa alaluvussa määriteltyjen kansalaisyhteiskunnan roolien toteutumiseen kuin työn teorioiden tulkintaan.

*Paikallistason moninainen kansalaisdemokratia on ollut ja sen tulee edelleen olla yksi yhteiskunnan menestystekijöistä, vaikka sen arvostuksen koetaan olleen pitkään alamaissa (Oikeusministeriö 2008c).*

*Paikallisesti on kaikenlaisia kuntia, myös maaseutukuntia, jossa väki vähenee ja vanhenee. Kyllä se meillä pitkään on ollut huolenaihe, kuten varmaan jokaisessa järjestössä. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

Paikallistason järjestöjen ja usein Helsinkiin keskittyvän järjestöjen liittotason väliset erot nousevat monipuolisesti esiin aineistossa, niin haastatteluissa kuin dokumenteissa. Useimmiten kansalaisyhteiskunnan osallistumisroolia korostettaessa mainitaan erityisesti juuri paikallistason osallistuminen. Osallistuminen nähdään tärkeimpänä paikallistasolla. Yhtäältä tämän voi tulkita olevan maantieteellinen kriteeri. Kansalaisdemokratian tulee tapahtua kaikkialla Suomessa, ei vain liittotasolla eli usein käytännössä valtion instituution läheisyydessä Helsingissä. Muuten osallistumisen tasa-arvoistava rooli on uhattuna. Toisaalta paikallistason korostaminen viittaa aiemmin esiteltyyn ideaaliin, jossa politiikan kohteiden oma osallistuminen takaa politiikan laadun. Tässä ideaalissa kansalaisyhteiskunta on ruohonjuuritasolla, jonne julkisen vallan tulisi laskeutua päätöksiä tekemään. Jos julkinen sektori toteuttaa parhaat päätöksensä kuulemalla niitä, joihin päätökset vaikuttavat, tulisi kansalaisyhteiskunnan pystyä kanavoimaan juuri paikallistason ääniä. Julkisen tilan teoriat korostavat juuri sitä, että keskustelun tulee olla ongelman lähellä.

Toinen kiinnostava huomio paikallisuudesta ja tässä työssä käytettävistä teorioista liittyy De Tocquevilleen. Hänelle paikallisuus oli yhdistysten elinehto, koska se hajautti valtaa ja loi vahvan sidoksen yhdistyksen jäsenten toimintaan. Kuitenkin Edwardsin mukaan neo-Tocquevilleläiset teoriat jättävät taka-alalle juuri paikallisuuden korostamisen, keskittyen korostamaan kansalaisyhteiskunnan itsenäisyyttä. Pelkästään tämän vastakkainasettelun valossa KANE:n dokumenttien kuva kansalaisyhteiskunnasta olisi lähempänä alkuperäistä De Tocquevilleä, mutta esimerkiksi nosteen osallistumista kuvaava sävy kansalaisten ”mukaan ottamisesta” korostaa selvästi valtion vastuullista roolia osallistumisen mahdollistamisesta. On perusteltua kuvata tätä tapaa ymmärtää kansalaisyhteiskunta julkisen tilan kautta, jossa ei läheskään yhtä korostetusti vaadita valtion täydellistä irrallaan oloa kansalaisyhteiskunnasta.

Paikallistason osallistumisen todetaan myös hiipuvan. Aineistossa nousee monipuolisesti esille ongelma aktiivisuuden vähenemisestä yleisesti järjestösektorilla ja erityisesti paikallistasolla.

*Osallistumisen hiipuminen on kuitenkin yhteinen ongelma vakiintuneissa demokratioissa. Yhteiskunnallinen passivoituminen näkyy laskevin äänestysprosentteina mutta myös vähenevänä kiinnostuksena perinteiseen järjestö- ja kansalaistoimintaan. (Oikeusministeriö 2009f.)*

Ilmiö on linjassa aiemman länsimaista ja suomalaistakin kansalaisyhteiskuntaa koskeneen tutkimuksen kanssa. Kiinnostuksen on todettu laskevan niin äänestysaktiivisuudessa kuin perinteisessä järjestötoiminnassa. Tässä työssä esitellyt kansalaisyhteiskunnan teoriat eivät juurikaan pysty selittämään kansalaisten osallistumisen puutetta. Cohenin ja Araton mukaan kansalaisyhteiskuntaan osallistutaan, koska halutaan vaikuttaa muihin sektoreihin siten, että ne luovat

hyvää yleisesti tai tietylle ihmisryhmälle. Samoin Corryn esittelemissä sektori- ja systeemiteorioissa kansalaisyhteiskuntaan osallistutaan yhteisen tai oman hyvän luomiseksi. Lisäksi Edwardsin malleissa pääasiassa osallistumisen tavoitteena on hyvän luominen. Näiden teorioiden valossa osallistumisen puute voidaan selittää joko siten, että kansalaiset ovat löytäneet muita ja tehokkaampia keinoja tuottaa hyvä, tai hyvää ei tarvitse enää yhteiskunnassa tuottaa.

Hallintamentaliteetti-ajattelussa aktiivisuuden lasku voitaisiin epäonnistuneeksi hallinnaksi valtion toimesta. Jos hallintamentaliteetissa luodaan diskursseja ja tekniikoita, joilla kansalaista hallitaan kansalaisyhteiskunnan kautta, ovat kyseiset tekniikat epäonnistuneet jos kansalaiset eivät enää ole kiinnostuneita tulemaan hallittaviksi. Ideologiiden taistelutanner -ajattelussa kansalaisyhteiskuntaan osallistutaan keskustelemaan ja kamppailemaan muiden ideologioiden kanssa. Tämä teorian kautta ymmärrettynä passivoituminen tarkoittaisi sitä, että ideologiat eivät näe tarpeen ottaa yhteen tai vaihtoehtoisesti ne ovat löytäneet muita keinoja kohdata.

*Järjestökentän todettiin myös jakautuvan toisaalta elinvoimaisiin harrastus- ja kulttuurijärjestöihin, ja toisaalta puolueisiin ja yhteiskunnallisia päämääriä ajaviin yhdistyksiin joilla on vaikeuksia saada erityisesti nuoria jäseniä riveihinsä (Oikeusministeriö 2014a).*

*Liikunta ja urheilu voi hyvin, siellä on paljon porukkaa mutta Sami Borgin sanoin puolueissa ei tule olemaan enää yhtään jäseniä 2030-luvulla jos kehitys on sama kuin nyt. Yhteiskunnalliset järjestöt, poliittiset puolueet ja nämä menettää paljon kun väki ikääntyy ja kuolee pois. Se on selvää, jos ei uudistumista tapahdu niin jäsenistö jää pieneksi. (Valtiorikollisuuden toimijan haastattelu 4.)*

Kuten aiempikin tutkimus, todetaan aineistossa aktiivisuuden vaihtelevan riippuen järjestön kentästä. Harrastus-, kulttuuri-, vapaa-ajan- ja elämäntapayhdistykset nauttivat tasaisesti suosiota. Ammatilliset, poliittiset ja yhteiskunnallisia päämääriä ajavat yhdistykset kärsivät jäsenistön passivoitumisesta ja erityisesti nuorten osallistumisen puutteesta. Tämä ilmiö kannattaa ajatusta siitä, että perinteisen kansalaisyhteiskunnan arvo on nykyisin enemmän individualistisessa itsensä toteuttamisessa kuin yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa saatikka laaja-alaisessa yhteisen hyvän tuottamisessa.

Mitä tämä sitten tarkoittaa kansalaisyhteiskunnan tehtävien valossa? Kansalaisyhteiskunnan rooli ryhmien edunvalvojana ja osallistumisen kanavana voidaan nähdä heikkenevän, kun poliittiset ja yhteiskunnallisia päämääriä ajavat järjestöt kuihtuvat. Kansalaisyhteiskunnan järjestöjen painopisteen siirtyessä verrattain tavoitteellisesta poliittisesta toiminnasta harrastus- ja kulttuurijärjestöihin tuottaa kansalaisyhteiskunta arvoa jäsenilleen sosiaalisten reformien sijasta itsenäisesti omalla toiminnallaan. Yhdistykset eivät enää ole työkalu tavoitteisiin pääsemiseen, vaan niiden toiminta on arvo itsessään.

Karrikoiden on perusteltua esittää, että paikalliseen vapaa-ajankalastajien seuraan liitytään todennäköisemmin ennemmin halusta löytää kalastaminen harrastuksena, ei siksi että halutaan parantaa kalastajien asemaa yhteiskunnassa.

Kansalaisyhteiskunnan rooli kansalaisten kasvattajana voi hyvin säilyä tällaisissa ”sisäänpäin kääntyneissä” järjestöissä. Myös kulttuuri- ja urheilujärjestöt toimivat hierarkkisessa organisaatiossa, jossa kansalaiset voivat oppia demokraattisesta vaikuttamisesta. Edunvalvonnan ja yhteisen hyvän luomisen roolit ovat kyseenalaisempia tässä kehityssuunnassa. Yhteiskunnallisten järjestöjen heikentyminen on myös uhka kansalaisyhteiskunnan asiantuntijaroolille. Äärimmilleen vietynä tulkintana yhteiskunnallisten järjestöjen kadotessa kansalaisyhteiskunta olisi kykeneväinen tuottamaan valtiolle syvää asiantuntemusta vain harrastusjärjestöjen puitteissa. Pelkästään haastatteluaineiston kuvaamia asiantuntijuuden kenttiä tarkastellessa tämä tarkoittaisi kansalaisyhteiskunnan tarjoaman asiantuntijuuden heikkenemistä ympäristö-, terveys-, ihmisoikeus- ja koulutuskysymyksissä.

Suurin osa tässä työssä esitellyistä teorioista keskittyvät juuri nostamaan kansalaisyhteiskunnan yleisen tai oman hyvän tavoittelun työkaluksi, pääasiassa kanssakäymisessä ensimmäisen ja toisen sektorin kanssa. Siten järjestöjen toimintakenttien niukkeneminen on haitallinen kehitys näiden teorioiden valossa. Jopa hallintamentaliteetti-ajattelu antaa ymmärtää, että kansalaisyhteiskunnan toiminnasta on löydyttävä valtion politiikkaohjelmien aloja vastaavia järjestöjä.

Vapaa-ajan ja harrastamisen painopisteen valossa klassinen Tocquevillieläinen ajattelu kansalaisyhteiskunnasta selittää parhaiten kansalaisyhteiskunnan arvon. Vaikka kansalaiset liittyisivätkin järjestöihin vain urheillakseen, kutoakseen, jalkapallojoukkuetta tukeakseen tai vastaavaa, toimivat he silti osana järjestörakennetta. Kuten aiemmin on todettu, niin neo-Tocquevilléläiset teoriat näkevät arvon siinä, että kansalaiset toimivat demokraattisesti järjestöjen sisällä ja siten oppivat osallistumisen taitoja ja arvon. Tämä arvo ei katoa, vaikka painopiste olisikin vapaa-ajan ja harrastusjärjestöissä.

*Vapaaehtoistoimintaan sitoutumisen pelko on yksi haaste. Saattaa olla että ei ole helppo tulla mukaan kun muut ovat pitkään olleet samoissa tehtävissä, ei aukea ulospäin. Sitten siellä on yhtäkkiä yli 70 kaikki toimijat, siinä vaiheessa on vaikea lähteä uudistamaan. Pitkänäköisyyttä pitäisi olla miten kestävästi otetaan nuoria mukaan ja jokaisen paikallisyhdistyksen tulevaisuudessa se häämöttää. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

*Maksulliset vapaa-ajan palvelut kilpailevat ihmisten ajasta vapaaehtoistyön kanssa (Oikeusministeriö 2009f).*

Dokumentit nostavat vapaa-ajan monipuolisen kuluttamisen kasvavassa määrin yksityisen sektorin palveluissa järjestöjen sijasta. Tämä on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa, joka osoittaa yhdeksi passivoitumisen syyksi individualismin. Yksityinen sektori tarjoaa individualistisille kansalaisille monipuolisempaa eli toisin sanoen enemmän itseltä näyttävää tekemistä vapaa-ajalle.

Haastatteluissa usein kuvataan, että jäsenistön vanheneminen ja jäsenistön matala vaihtuvuus ovat iso syy paikallistason ongelmia. Ne näkevät sukupolvieron siinä, miten ihmiset suhtautuvat järjestön toimintaan sitoutumiseen. Nuorten ihmisten kuvataan kokevan raskaaksi tulla osaksi järjestöjen toimintaa. Tämä ei sinällään tarkoita että kokonaisuudessaan nuorempi sukupolvi automaattisesti passivoituisi vaikuttajina. Usein haastatteluissa annetaan perinteisen järjestötoiminnan ikääntymisen syyksi uudet liikkeet eli vapaa kansalaisyhteiskunta, joka houkuttelee keveydellään osaa nuoremasta väestöstä. Siltikin myös haastatteluissa todetaan, että uusiin liikkeisiin siirtyvät nuoret eivät lukumäärältään vastaa samankokoista nuorisosegmenttiä, joka aikaisemmin on vaikuttanut järjestöissä. Uusien liikkeiden houkutukseen palataan vapaata kansalaisyhteiskuntaa käsittelevässä alaluvussa.

Jos kansalaisten passivoitumista vaikuttamiseen ja edunvalvontaan kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kautta tarkastellaan teorioiden kautta, on perusteltua esittää kaksi eriävää tulkintaa. Suurin osa työn teorioista esittävät, että kansalaiset osallistuvat kansalaisyhteiskunnan toimintaan yleisen tai oman ryhmänsä edun tavoittelun vuoksi. Näin voidaankin tulkita, että kansalaisten aktiivisuuden puute järjestöissä on joko epäuskoa siihen, että etuja voidaan saavuttaa kansalaisyhteiskunnan kautta tai tyytyväisyyttä siten, että tarvetta uusien reformien tavoitteluun ei ole. Molemmat näistä tulkinnoista on esitetty mahdollisiksi syiksi analysoidessa kansalaisten passivoitumista, erityisesti länsimaissa ja nuorten keskuudessa (esimerkiksi Dietlind & Marc, 2005). Poliittisen aktiivisuuden vähenemisestä on tehty jo suunnattomasti tutkimusta, ja tämän työn puitteissa onkin relevantimpaa tarkastella miten aktiivisuuden väheneminen vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan rooleihin.

Passivoitumisen ongelmia osallistumisen, ryhmän ja yleisen edunvalvonnan ja kasvatuksen näkökulmasta on jo tarkasteltu yllä. Nämä roolit ja niiden myötä syntyneet ongelmat nousevat esille niin haastatteluaineistossa kuin dokumenttiaineistossa. Mutta pääasiassa haastatteluaineistossa esille nousseen asiantuntijaroolin myötä samaisessa aineistossa nousee esille paljon nostoja siitä, mitä ongelmia jäsenistön muutos voi aiheuttaa asiantuntijuudelle.

*Paikallisella tasolla ongelmat todennäköisesti ovat suurimpia. On sellaisia kansallisen tason kilpailtavia tehtäviä jotka eivät varmasti kärsi katoa, kyllä puheenjohtajavaaleja nähdään tulevaisuudessakin. Kuka ryhtyy jonkun paikallisyhteisön sihteeriksi tai vastaavaksi, se on*



*yllättävänkin raskasta. Kyllä varmasti on riskejä paikallisyhdistysten kannalta jos se sisältö ei puhuttele. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

*Meillä oli juuri yhden ison järjestön päällikkö valittamaan että saattaa joutua lakkauttamaan 300 jäsenen osaston koska kukaan ei suostu sinne hallitukseen (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5).*

Haastatteluaineistossa erityisesti kansalaisyhteiskunnan toimijat tunnistavat kansalaisyhteiskunnan paikallistason heikkenemisen. Tulkinat siitä, miten muutos vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan asiantuntijarooliin kuitenkin vaihtelevat.

Osa haastateltavista ei suoranaisesti näe paikallistason heikkenemistä uhkana juuri kansalaisyhteiskunnan asiantuntijaroolille. Näissä lausunnoissa asiantuntijuuden kuvataan keskittyvän yhtäältä liittotasolle, eli käytännössä Helsinkiin lähelle valtion instituutioita ja toisaalta henkilöille, jotka toimivat järjestöissä täysi- tai osa-aikaisina työntekijöinä. Näin yksilöillä on resursseja keskittyä kasvattamaan ja käyttämään asiantuntijuuttaan järjestössä sekä läheisyys valtion instituutioihin joihin tarjota asiantuntijuuttaan.

Näissä lausunnoissa tiettyjen paikallistahojen heikkeneminen ei siten suurelta osin vaikuta järjestöissä sijaitsevaan asiantuntijuuteen, sen tulkintatavasta riippumatta. Tämä ei tarkoita, etteikö paikallistason heikkenemistä nähtäisi negatiivisena asiana, sen ongelmat eivät vain nouse esille asiantuntijuuden yhteydessä.

Osalla kansalaisyhteiskunnan toimijoista on hyvin erilainen kanta paikallistason rooliin asiantuntijuuteen liittyen. Yksi haastattelu toteaa asiantuntijuuden kasvattamisesta ja ammattimaisesta vaikutustyöstä seuraavaa:

*Se on sellainen puoli, jota on alettu liiton lisäksi piireissäkin tehdä, mutta se on resurssikysymys. Piireissä on pääasiassa toiminnassa vapaaehtoiset ja se ailahtelee sen mukaan, mitä toimijoita on ja mitä suhteita heillä on. [...] Lausuntopyyntöjä tulee jatkuvasti eikä kaikkiin pystytä vastaamaan. [...] Se on hankala aihe, piiritasolla niitä on jatkuvasti ja ihmiset uupuvat kun on liikaa hommia. Se on hankala kysymys järjestöille, niillä tasoilla jossa kantava voima on vapaaehtoiset. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

Yllä olevan kaltaisissa huomioissa haastatteluaineistossa nähdään toinen tapa lähestyä asiantuntevuutta. Osassa haastatteluista korostetaan kasvavaa tarvetta ammattimaistumiseen ja syvään substanssiosaamiseen myös paikallisesti erityisesti piirien tasolla. Näissä yhteyksissä vaikutuksen kohteiksi nousevat kunnalliset toimijat, paikallinen yksityinen sektori ja erityisesti ELY-keskukset (valtiohallinnon alueellisia toimeenpanotehtäviä toteuttavat elinkeino-, liikenne- ja

ympäristökeskukset). Näiden tahojen kuvataan olevan tärkeitä niin järjestöjen vaikutustyölle kuin tarvitsevan järjestöjen asiantuntevuutta avukseen.

Näillä kriteereillä paikallistason heikentyessä yhä harvemman toimijan tulisi pystyä hallitsemaan yhä suurempia kokonaisuuksia hallinnon, vaikutustyön ja substanssiosaamisen parissa. Väen vähentyessä nämä toimet heikkenevät. Lisäksi paikallisella tasolla järjestöissä toimii pääasiassa vapaaehtoisia, toisin kuin kansallisen tason liitoissa. Tämä kiihdyttää ongelmaa siten, että toimijoilla ei ole mahdollisuutta rajallisten resurssiensa puitteissa vastata kasvavaan kysyntään. Arkensa päivätöillä täyttävien paikallistoimijoiden on vaikea kuvitella yhä pienenevässä paikallisosastossa ilman tukiverkostoa pitävän motivaatiotaan yllä asiantuntijaroolin vaatimien tehtävien suorittamiseen.

Työn teoriat eivät pysty erityisen tarkasti selventämään paikallistason passivoitumisen vaikutusta asiantuntijaroolin. Pääasiassa tämä johtuu aiemmin esitellystä syystä, että teorioissa ei erityisesti nosteta esille kansalaisyhteiskunnan asiantuntijaroolia. Kuten jo aiemmin on mainittu, neo-Toqcuevilleläiset teoriat pudottavat pois juuri Toqcuevillen alkuperäisen tavoitteen korostaa paikallisuutta. Systeemiajattelu korostaa kansalaisyhteiskunnan olevan muotoaan muuttava sen mukaan, missä kansalaiset tarvitsevat sen sijaitsevan. Tämä tukisi paikallisen asiantuntemuksen tarvetta. Kansalaisyhteiskunta pystyy tässä tapauksessa paremmin muovautumaan kanssakäymiseen paikallisen julkishallinnon ja paikallisten yritysten kanssa. Samoin julkisen tilan teoriat korostavat että kansalaisyhteiskunnan toiminnan tulisi taata että julkisen sektorin päätökset ovat lähellä ongelmaa, ei ”vallan käytävillä”. Asiantuntijuuden keskittymä juuri liittotasolle voidaan nähdä juuri julkista tilaa heikentäväksi toimeksi. Perusteita sille, miksi kansalaisyhteiskunnan yhden roolin, asiantuntijaroolin, tulisi rajoittua kansalliselle tasolle eivät teoriat pysty antamaan.

Valtiovallinnon toimijoiden haastattelussa kansalaisyhteiskunnan jäsenistön muutos nousee harvemmin esille, mikä on ymmärrettävää. Kyseiset toimijat eivät seuraa järjestöjen arkea yhtä läheltä ja heidän yhteistyönsä kansalaisyhteiskunnan kanssa kuvataan useimmiten keskittyvän liittojen ja Helsingin tasolle, jossa muutokset ovat pienimpiä. Siltikin jäsenistön rakenteen muutos on valtiovallinnon toimijoille tuttu trendi. Kansalaisyhteiskunnan paikallistason arvo kuvaillaan parhaiten seuraavassa nostossa:

*Ei se voi mennä niin että kaikki tulee keskustatasolle, täällä tehdään päätökset ja valutetaan alas hallintoon. Varsinaiset kansalaistoimijat ja päättäjät voivat olla siellä paikallisesti. Toivottavasti ne vaikutukset ja tieto vaikutuksista kiirii tännepäin jolloin meidän rooli olisi paremminkin kannustaa muitakin ja tuoda hyviä esimerkkejä. (Valtiovallinnon toimijan haastattelu 2.)*

Tässä nostossa valtiohallinnon toimija korostaa paikallistason tärkeyttä niin julkisen sektorin kuin kansalaisyhteiskunnan osalta. Julkisen sektorin toiminnan tulisi toteutua mahdollisuuksien puitteissa juuri paikallistasolla, ja siksi myös kansalaisyhteiskunnan tulisi pystyä toimimaan julkisen sektorin kanssa juuri paikallisesti. Valtakunnallisen keskustason rooli on ennemmin mahdollistaa paikallistasolla tapahtuvat päätösprosessit.

Tämä näkökulma voidaan selkeästi sitoa julkisen tilan ja deliberatiivisen demokratian mukaiseen päätöstenteon läheisyyteen ja paikallisuuteen. Ainakin tämän haastattelun valossa voidaan todeta, että myös valtion keskustasolla voidaan nähdä arvoa paikallisuudessa.

Erityisesti edunvalvonnallisen toiminnan keskittyminen pääkaupunkiseudulle ja keskusjärjestöjen tasolle on myös seikka, joka tuntuu kansalaisyhteiskunnan resursseissa.

*Välillä miettii, miten voimavaroja käytetään. Ne työryhmät ja asiantuntijat jotka sitä työtä tekee, on Helsingissä. Niitä edustajia pitäisi saada muualta ja kauempaakin. Niille saattaa tietysti olla vaikeata käydä kokouksissa Helsingissä. Mutta onko se järjestön kannalta oikeaa voimankäyttöä? Meillä on laaja kenttä, kannattaisiko suunnata rajallisia voimavaroja myös sinne omaan järjestöön ja sen tekemään työhön. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

*Mutta me ei voida suoraan vaikuttaa kaupunkeihin, siksi on tärkeää vaikuttaa valtion normiohjaukseen lainsäädännön ja suositusten kautta. Sitä kautta tulee kansallinen ohjaus kuntiin. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1.)*

Pitkin aineistoa ja tämän työn analyysiosioita onkin eri aiheiden yhteyksissä nähtävissä suurta vaihtelua tulkinnoissa siitä, mihin julkiseen tai julkiseen sidoksissa olevaan (esimerkiksi puolueet, jotka lainsäädännöllisesti kansalaisyhteiskuntaan järjestöihin kuuluvat) tahoon kansalaisyhteiskunnan kannattaa voimavarojaan sijoittaa. Kaikissa haastatteluissa ollaan yhtä mieltä siitä, että kansalaisyhteiskunnan voimavarat ovat hyvin rajalliset ja toimintaa joudutaan usein rajoittamaan. Tulkinnat rajoittuneiden voimavarojen tehokkaasta kohdentamisesta vaihtelevat kuitenkin paljon. Voimavarojen kohdentamisessa dokumenttiaineiston voi tulkita korostavan tärkeyttä voimavarojen kohdistamisessa kansalaisten osallistumiseen ja ryhmien edunvalvontaan. Haastatteluaineistossa niin asiantuntijuus nousee keinoksi, jolla kansalaisyhteiskunta voi luoda yhteistä hyvää ja samalla toteuttaa tietäntyyppistä osallistumista ja edunvalvontaa.

Toinen jo esille noussut tulkintojen ristiriita on paikallisuus-keskustaso-vaihtelussa. Osa haastateltavista näkevät työn keskustasolla tärkeäksi, toiset korostavat enemmän paikallistason roolia. Käytännön tasolla Suomen viitekehyksessä nämä keskustelut usein liittyvät hallinnon keskittymiseen ja pitkiin etäisyyksiin. Keskustasoa korostavat näkemykset kuvaavat vallan olevan vahvasti keskittynyt

Helsinkiin. Tämä keskittynyt valta nähdään kykeneväksi toteuttamaan tehokkaan hierarkkisen organisaationsa kautta muutoksia myös paikallistasolla. Paikallistasoa korostavat näkemykset puolestaan usein perustelevat pitkiä etäisyyksiä ja julkisen vallan keskustason rajallisia resursseja syyksi sille, miksi kansalaisyhteiskunnan mielekkäämmiin pitäisi toimia paikallisella tasolla. Lukemalla peräkkäin yllä oleva nosto kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelusta numero yksi ja hieman aiemmin esitelty nosto valtiohallinnon toimijan haastattelusta numero kaksi voidaan nähdä, miten eri tavoin haastatteluaineistossa keskushallinnon kyvyt voidaan nähdä.

*Aika monessa järjestössä palkkataso on pieni, ihmiset tekevät sydämellä, tulevat nuorena oppimaan. Jossain määrin olisihan se mukavaa että olisi pelkkiä huippuasiantuntijoita mutta eihän se ole realismia. Sen minkä näin järjestötyössä on, että ihmiset ovat uskomattoman sitoutuneita ja motivoituneita, se korvaa paljon. Kyllä se eroaa julkisesta sektorista. On harjoittelijoita jotka tulevat ilmaiseksi ja lähtevät omilla rahoillaan maailmalle, on se vakuuttavaa. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7.)*

Loppuhuomiona kansalaisyhteiskunnan jäsenistä haastatteluaineistossa esiintyy kansalaisyhteiskunnan toimijoilta yllä olevan kaltaisia toteamuksia. Järjestöjen parissa työskentelevät jäsenet kuvataan usein erittäin motivoituneiksi työskentelemään järjestön tavoitteiden eteen. Usein haastateltavat kuvaavat myös tilanteen, jossa yksityisellä tai julkisella sektorilla samoista työtehtävistä olisi mahdollista saada paremman rahallisen korvauksen, paremmat työedut tai vastaavaa. Silti monien kuvataan jäävän järjestötyöhön sen tavoitteista ja hengestä motivoituneena. Kansalaisyhteiskunnan työtapojen, toimijoiden tai tavoitteiden kuvataan luovan sen työntekijöille erityistä ja vaikeasti määriteltävää lisäarvoa, jonka vuoksi työhön järjestöissä panostetaan. Teoreettisesti tämä lisäarvon muodostuminen voidaan osin selittää Van Tillin kolmannen tilan teorialla, jossa osallistuminen kansalaisyhteiskuntaan ja motivoituneiden yhteistyö luo henkisen tilan, joka on tavoittelemisen arvoinen. Tämä harvoin aineistossa esiin nouseva huomio on kuitenkin tärkeä. Osallistumisessa kansalaisyhteiskunnan toimintaan on jotain sellaista erityisarvoa, joka ei liity ulkoisiin motiiveihin edun tavoittelusta, osallistumisesta tai edes kansalaistaitojen oppimisesta. Kansalaisyhteiskunnan erityisarvoa käsitellään myöhemmin tarkemmin erityisesti kolmannen sektorin yhteydessä.

Seuraavat alaluvut käsittelevät yksityiskohtaisemmin sitä, miten kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin välinen toiminta sitten käytännössä tapahtuu. Kansalaisyhteiskunta pyrkii julkisella sektorilla valvomaan etujaan ja tuottamaan hyvinvointia. Julkinen sektori tarvitsee kansalaisyhteiskuntaa päätösten laadun parantamiseksi ja asiantuntijuuden saavuttamiseksi. Näiden roolien täyttymisessä aineistosta löytyy paljon kiinnostavia yksityiskohtia ja ongelmia. Ensimmäinen alaluku kuvaa vaikuttamisen rakenteiden ongelmia, seuraavat kaksi pehmeämpää toimintakulttuuria, arvomaailmaa ja ymmärrystä. Nämä kolme alalukua kuvaavat isolta osin julkisen sektorin ongelmia ja seuraavaksi

kuvataan kansalaisyhteiskunnan reagoitua aiempien lukujen ongelmiin. Kriittisyyttä käsittelevässä alaluvussa ongelmien synnyttäjänä on pääasiassa kansalaisyhteiskunnan oma toiminta. Lopulta molemmilta sektoreilta tarkastellaan niiden sisäisiä eroja. Viimeinen alaluku tästä aiheesta vetää yhteen löydösten päähuomiot.

### 5.3. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen ilmiöitä ja ongelmia

#### 5.3.1. Kuulemisen rajoitteisuus ja julkisen sektorin vaikeaselkoisuus

Aineistossa yleisimmäksi valtion ja kansalaisyhteiskunnan kohtaamisen muodoksi kuvataan kuulemiset ja lausunnot, joissa järjestö toimii asiantuntijanäkökulman antajana. Näitä kuulemisia kuvataan institutionaalisiksi tavoiksi vaikuttaa ja saada tietoa kansalaisyhteiskunnalta, mutta samalla aineistossa käsitellään hyvin monipuolisesti tähän työhön liittyviä ongelmia. Ensimmäisenä esitellään kuulemisprosessiin liittyviä rakenteellisia ongelmia. Karkeasti sanoen näiden ongelmien voi kuvata kumpuavan niistä virallisista osallistumisen käytännöistä joita julkinen sektori toteuttaa. Myöhemmin käsitellään löyhemmin määriteltynä epävirallisia asenteita ja toimintakulttuureja, asioita joiden toteuttamiseen ei oletettavasti löydy ohjesääntöä.

*Se on fakta että mitä aikaisemmassa vaiheessa pääsee mukaan osallistumaan, sen tehokkaampaa se on. [...] Tietenkin lainsäädäntöprosessit ovat jähmeitä ja tietynlaisia. Osallistuminen on rajatumpaa kun muissa kehittämishankkeissa, kun hallituksen esitys on, on lausunnolla vaikuttaminen aika rajallista. (Valtiorahaston toimijan haastattelu 5)*

*Lausunto- ja kuulemispyynnöt tulevat järjestöille toisinaan hyvin lyhyellä varoitusaikalla, mikä vaikuttaa helposti näennäiskuulemiselta [...] Järjestöillä ei myöskään välttämättä ole tietoa, mitä valiokunnissa on tapahtunut. Kertaluontoisesti järjestettyjen avointen kuulemistilaisuuksien tuloksia ei juurikaan seurata tai tiedoteta, ja järjestöjen on siten vaikea tietää, otettiin näkemykset huomioon päätöksentekoprosessissa. (Oikeusministeriö 2014a.)*

Aineistossa yhtäältä kuvataan ministeriöiden usein kertovan liian vähäisesti työstään kansalaisyhteiskunnan suuntaan ja toisaalta erityisesti tiedonkulun olevan ajallisesti liian tiukkaa. Toimijoita ei tiedoteta riittävän aikaisin päätöstyön yksityiskohdista niin, että järjestöt pystyisivät kuulemaan jäsenistöään, tekemään omaa aivotyötään aiheesta ja muodostamaan asiantuntijamielipiteensä. Lisäksi kuulemisen jälkeinen työ ja sen tulokset jäävät usein viestimättä takaisin järjestöille. Aineistossa toistuvasti kuvataan, että lausunto- ja kuulemistyötä tulisi laajentaa molempiin suuntiin. Ministeriöiden tulisi pystyä antamaan kansalaisyhteiskunnalle enemmän aikaa ja aiemmin aineistoa asiantuntijanlausunnon valmisteluun. Lisäksi lausuntojen jälkielämä jää usein täysin pimentoon: lausunnon antaminen jää yksittäiseksi tapahtumaksi valmistelutyössä.

Tämä niukan kuulemisen ongelma on aiemmin kuvatun osallistumisen todellisen hyödyn hukkaamista. Valtion yhdeksi tehtäväksi kansalaisyhteiskuntaa kohtaan linjataan osallistumisen vaikutusten takaaminen ja näennäisosallistumisen välttäminen. Riippumatta siitä käsitetäänkö kansalaisyhteiskunnan kuuleminen arvokkaaksi päätöksen kohderyhmän kuulemisen takia tai asiantuntijuuden vuoksi, on niukka kuuleminen ongelma. Jos kuuleminen vaikuttaa näennäisosallistumiselta se heikentää demokratian legitimaatiroolia. Jos järjestö ei ehdi kuulemaan jäsenistöään, se heikentää päätösten laadun parantamista. Jos asiantuntijat eivät ehdi tarkasti tutustumaan aiheeseen, menee heidän erityisosaamisensa hukkaan. Lisäksi järjestöjen näkökulmasta rajallinen kuuleminen vaikeuttaa vaikutustyötä ja edunvalvontaa. Ongelma koskettaa siis hyvin suurta osaa työssä esitellyistä käsityksistä kansalaisyhteiskunnan roolista.

Tämän perusteella suurin osa teorioistakin näkee niukan kuulemisen ongelmaksi, mutta se on erityisesti julkisen tilan teoriassa hyvin ongelmallinen. Vaikka kansalaisyhteiskunta voisi hyvinkin itsenäisesti ja avoimesti käydä keskusteluita siitä, mikä on paras tie valtion toiminnassa, on deliberaatio turhaa jos tämä deliberatiivisen demokratian työ ei päädy muutosta toteuttavalle taholle tai sitä ei hyödynnetä. Julkisen tilan teorialat korostavat, että deliberaatiolle pitää jättää myös ajallista tilaa. Liian tiukalla aikataululla pyydetty kuulemispyyntö on juuri deliberaation vastainen toimi.

Haastatteluaineistossa niin valtiohallinnon toimijat kuin kansalaisyhteiskunnan toimijat tasaväkisesti nostavat rahoituksen ongelmien lisäksi osallistumisen rajallisuuden yhdeksi pääasialliseksi ongelmaksi valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Ongelmat kuulemisen prosesseissa eivät jaa mielipiteitä kansalaisyhteiskunta-valtio-ajan myötä, vaan niin valtiohallinnon toimijat kuin KANE:n dokumentit tunnistavat tämän ongelmaksi.

*Myös hallinnon usein vaikeaselkoinen kieli vaikeuttaa valmisteltavien hankkeiden seurantaa ja vaikuttamista (Oikeusministeriö 2014a).*

Julkisen sektorin viestintä koetaan myös vaikeaksi ymmärtää. Tämän kaltainen tilanne vaatii kansalaisyhteiskunnan toimijoilta korkeaa ymmärrystä ja asiantuntemusta niin käsiteltävästä aiheesta kuin julkisen sektorin toiminnasta. Tämä liittyy aiemmin esiteltyyn ilmiöön asiantuntevuudesta kasvavana tarpeena kansalaisyhteiskunnan toiminnassa. Suurin osa esitetyistä teorioista kannattaa, että kansalaisyhteiskunnan tulisi olla inklusiivinen ja tarjota kaikille kansalaisille mahdollisuudet osallistua. Hallinnon vaikea kieli ja sen vaatimukset ammattitaidosta eivät toki oletettavasti ole ongelma esimerkiksi paikalliselle tanssiseuralle. Näin kansalaisyhteiskunnan demokratiaan kasvattava rooli olisi mahdollista toteutua, vaikka hallinnon kieli vaikeaselkoista olisikin. Mutta tässä tapauksessa muut kansalaisyhteiskunnan rooleista kuten osallistumien ja asiantuntevuus vaikeutuvat ja muuttuvat

pienen eliitin mahdollisuudeksi. Vaikeaselkoinen kieli epätasa-arvoistaa kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia ja korostaa ammattimaisuutta. Erityisesti julkisen tilan teorioissa korostetaan riittävää aikaa, läpinäkyvyyttä ja ymmärrystä deliberatiivisen prosessin onnistumiseksi.

*On myös tärkeää kansalaisyhteiskunnan riittävän varhainen, pitkä ja laaja kuuleminen sisällytetään hankkeiden aikatauluihin jo suunnitteluvaiheessa. Kuulemiskäytäntöjä kehitettäessä tulisi myös ottaa huomioon joidenkin järjestöjen vähäiset resurssit kuulemisen tasapuolisuuden turvaamiseksi. [...] Keskeisiä kysymyksiä kuulemiseen liittyvässä kehitystyössä ovat kuulemisen todellinen vaikuttavuus sekä aidon vuorovaikutuksen aikaansaaminen yksipuolisen kuulemisen sijaan. (Oikeusministeriö 2010a)*

*On luontevaa, että kansalaisjärjestöt voisivat olla aloitteellisia ja ottaa vastuuta osallistumismahdollisuuksien luomisesta yhdessä hallinnon kanssa (Oikeusministeriö 2008e).*

*Se on mun mielestä yks, mitä osallistumisessa kiinnitetään vähän huomiota kun tutkitaan, ihan niitä käytännön tapoja millä tavalla kuulutetaan, missä, kuinka pitkään on aikaa, miten vastataan, miten niitä luetaan, mikä on mahdollisuus mennä läpi. Se tekee järjestöstä kumileimasimen. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

*Mutta se, että ne kuulemisen ja vuoropuhelun välineet ovat aika alkeelliset. Se ei fasilitoi keskustelua sen tyyppiseksi että sieltä tulisi helmi-ideoita tai järjestö pakotettaisiin kuulemaan omaa jäsenistöään, joka toisi monipuoleisempaa näkemystä kuin kattojärjestön näkemys. (Valtiovallinnon toimijan haastattelu 3.)*

Kuulemiskäytäntöjä ei kritisoida vain niiden lyhyiden takia. Kuulemisen prosesseista toivotaan myös monipuoleisempia. Aineistossa toistuvasti todetaan, että niin yksittäisten kansalaisten kuin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kohdalla perinteisten ylhäältä-alas-osallistumiskeinojen (kuten äänestäminen kansalaisille ja kuulemiset järjestöille) rinnalle on kehitettävä alhaalta-ylös-osallistumiskeinoja (esimerkiksi nousevat mm. yhteiskehittämisen työpajat tai kehittyvään teknologiaan nojaavat ratkaisut kuten otakantaa.fi). Toisaalta dokumenteissa jo pelkästään järjestöissä toiminen nähdään alhaalta-ylös-toiminnaksi eli niissä on vapaus toimia rakenteeltaan kevyessä ja itseohjautuvassa ryhmässä. Kuitenkin järjestöjen osallistumiskeinot julkisen sektorin omaan toimintaan kuvataan luonteeltaan hyvin rakenteellisesti rajatuiksi.

Monipuoleisemman osallistumisen nähdään olevan keino hyödyntää laajemmin kansalaisyhteiskunnan potentiaalia. Monet työn teoriat allekirjoittavat saman idean. Sektoriajattelu kuvaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa itseohjautuvaksi ja joustavaksi, mutta kuitenkin kuvaa järjestösektorin asemaa ”kesytetyksi” palvelemaan kahta muuta sektoria. Tällaiseen kesyttämiseen rajalliset, julkisen sektorin sanelemat osallistumiskeinot sopisivatkin. Samoin hallintamentaliteetti-ajatteluun sopii hyvin rajalliset osallistumiskeinot, jolla toteutetaan kansalaisten näennäiskuulemista.

Mutta systeemiajattelu ja kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana korostavat kansalaisyhteiskunnan välittävää, rajoja rikkovaa ja interaktiosta kumpuavaa roolia. Tämän monipuoleisesti tilanteisiin mukautuvan ja uutta luovan kansalaisyhteiskunnan vaikutuskeinojen rajaaminen ylhäältä-alas-tyyppiseksi tiedottamiseksi ja kuulemiseksi johtaa kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta syntyvien tulosten heikkenemiseen.

Osallistuminen ja asiantuntijarooli kärsivät, jos kansalaisyhteiskunnan osallistuminen rajataan tarkkoihin kuulemisrakenteisiin. Haastatteluaineistossa nousee esille useasti järjestöjen jäsenistön rajallinen kuuleminen, joka johtaa tilanteisiin, jossa järjestö ei ehdi tai edes koe tarpeelliseksi kuulla jäsenistöään. Tämä heikentää jäsenistön ja asiantuntijoiden välistä suhdetta, jota tarkemmin kritiikin puutetta käsittelevässä alaluvussa käsitellään. Silti jo nyt voidaan todeta, että nykyisten kuulemiskäytäntöjen ei kuvata kannustavan jäsenistön kuulemista. Tämä tuottaa selkeitä ongelmia: osallistumisen valossa kansalaisyhteiskunnan arvo on juuri sen jäsenten äänen kanavoinnilla, ja tämän äänenkäytön jäädessä lähinnä prosessia olevan asiantuntijatahon työksi on vaarana, että jäsenistön mielipiteet ja näkemykset eivät vastaa tämän asiantuntijan näkemyksiä. Tämä luo lähinnä prosessia olevalle toimijalle mahdollisuuden harjoittaa järjestön sisällä harvainvaltaa, jossa hän muovaa järjestön agenda. Tällainen toiminta on haitallista niin osallistumiselle, edunvalvonnalle kuin demokratian legitimointiroolille. Myös teorioiden valossa kansalaisyhteiskunnan kuvataan hallintomentaliteettia ja yhdyselämää lukuun ottamatta olevan keino, jolla kansalaiset saavat äänensä kuuluviin valtiohallinnon suuntaan. Erityisesti julkisen tilan teoriat korostavat mielipiteiden muodostuksen ja keskustelun olevan tärkeää tapahtua lähellä ongelmaa, paikallisella tasolla.

Lopuksi rajallisten osallistumiskeinojen voidaan nähdä haitalliseksi myös kansalaisyhteiskunnan demokratiakasvattavalle roolille. Jos kansalaisyhteiskunnan arvo on siinä, että se voi itsenäisesti – kuitenkin demokraattisin keinoin – päättää rakenteestaan ja toimintatavoistaan ja ohjata itseään, on passivoivaa jos julkinen sektori vastaa tähän itseohjautuvuuteen tarjoamalla hyvin rajalliset, itse määrittämänsä keinot kanssakäymiseen. Tämän voidaan nähdä myös kasvattavan jäsenyyttä käsittelevässä alaluvussa esiteltyyn paikallistason ja keskustason väliseen kuiluun. Itseohjautuvuuden ja paikallistason osallistumiskeinojen rajoittaminen voi jopa olla yksi syy, miksi paikallistaso passivoituu.

Aineistossa nostetaan esille tapauskohtaisesti niin järjestöjen toiminnasta kuin ministeriöiden toimijoilta ehdotuksia ja hyviä kokemuksia osallistumisen tapojen monipuolistamisesta, kuten aiemmin mainitut yhteiskehittämistyöpajat. Kaikki uuden osallistumisen keinot eivät kuitenkaan saa pelkkää positiivista palautetta.



*Verkko-osallistumisen agenda tulee lisäksi edelleen ylhäältä hallinnosta ja poliitikoilta, joten verkko-osallistuminen on toistaiseksi enemmän kuulemista ja yksisuuntaista tiedottamista kuin vaikuttamista tai aloitteen tekemistä (Oikeusministeriö 2014a).*

*Kyllä mä pidän uhkana myös sitä että valtiohallinnossa puhutaan että nyt pitää osallistaa kansalaisia. Tulee kaiken maailman otakantaa.fi-juttuja mutta jos ne kaikki uudet kanavat toimii vanhan viranomaistoiminnan lähtökohdista [...] Se on kansalaisyhteiskunnalle uhka jos ne pakotetaan tiettyyn muottiin ja uskottava toiminta on juuri sen muotin mukaista toimintaa. Se rajoittaa hirveästi. Se passivoittaa ihmisiä jotka koittaa löytää uusia keinoja vaikuttamiseen jos tarjolla olevat mahdollisuudet on mennä nettiin klikkaamaan juu tai ei. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 1.)*

Erityisesti aineistossa kritisoidaan uuden teknologian mahdollistamia osallistumiskeinoja. Niiden kuvataan usein lupaavan kaksisuuntaisia osallistumisen mahdollisuuksia, jossa kansalaisten ja järjestöjen on helpompi toimia alhaalta-ylös-tyyppisesti osallistumistyössään. Kuitenkin niin dokumentit kuin haastattelut korostavat, että uuden teknologian tarjoamat mahdollisuudet ovat vielä pääosin hyödyntämättä, koska palvelut on suunniteltu toimimaan samankaltaisesti kuin aiemmat ylhäältä-alas-tyyppiset osallistumiskeinot. Osallistumisen muoto on muuttunut mutta sisältö pysynyt samana. Teknologian nostaminen esimerkiksi korostaa, että osallistumisen uudistamisessa ei ole niinkään kyse siitä, että tarvitaan vain uudenlaisia prosesseja. Hallintamentaliiteetin kannattajat voivat tunnistaa tässä näennäisvaikuttamisen tavoittelua. Myös sektoriajattelulla voidaan selittää ilmiötä, jälleen uudetkin osallistumiskeinot jättävät kansalaisyhteiskunnan alisteiseen rooliin. Prosessien kehittämisen taustalle tarvitaan uudenlaista toimintakulttuuria, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

### **5.3.2. Toimintakulttuuri**

Toimintakulttuurilla tarkoitetaan tämän työn puitteessa niitä toimintoja, jotka eivät rakenteellisesti ole kirjattuja prosesseja organisaatioiden, niin ministeriöiden kuin järjestöjen, ohjeissa ja säännöissä. Nämä ongelmat ja haasteet kumpuavat näkemyksistä ja asenteista, jotka liittyvät ennemmin organisaatioissa työskenteleviin ihmisiin kuin organisaatioihin itseensä. Tässä alaluvussa käsiteltäviä asioita ei oletusarvoisesti löydetä organisaatioiden ohjesäännöistä, mutta tulevat toteen kun näitä ohjesääntöjä tulkitaan ja luodaan ihmisten toimesta.

*Tulee mieleen että silloin varmaan pitäisi itekin hallinnon puolella miettiä että onko meidän toimintatavat relevantteja tällöistä yhteistyötä varten. Ei se niin saa olla että me ollaan paikallaan ja toisen osapuolen pitää siihen sopeutua. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 2.)*

Aiemmassa alaluvussa esiteltyjen rakenteellisten ongelmien yhteydessä nousee erityisesti haastatteluaineistossa esille yllä olevan kaltaisia toteamuksia. Niin valtiohallinnon kuin kansalaisyhteiskunnan toimijat näkevät usein, että valtion tulisi nykyistä tehokkaammin pysyä

muokkaamaan toimintatapojaan sellaiseksi, joka mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan mahdollisimman tehokkaan osallistumisen.

Sopeutumisen vaatimus on vahvasti sidoksissa valtion roolia käsitelleessä alaluvussa esille tulleetseen näkemykseen, jonka mukaan valtion rooli on mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan osallistuminen sen työhön. Haastatteluaineiston perusteella toimijat molemmilta sektoreilta tunnistavat tämän tarpeen, mutta toisaalta myös näkevät valtion kyvyn mukautua vielä rajalliseksi.

Kaikki haastateltavat kuitenkin näkevät, että juuri valtion pitää pyrkiä sopeutumaan kansalaisyhteiskuntaan eikä toisin päin. Eikö demokratian legitimoituminen tai osallistuminen onnistuisi myös siten, että kansalaisyhteiskunta pyrkisi toimimaan tehokkaammin valtion asettamissa rajallisissa osallistumisen puitteissa? Monella työn teorioista on tähän vastaus.

Valtion roolia käsittelevässä alaluvussa on esitetty, miten eri teoriat suhtautuvat hyvinkin erilaisesti valtion velvoitteeseen. Kuitenkin systeemiajattelu kuvaa kansalaisyhteiskuntaa rajoja rikkovaksi ja tapauskohtaisesti kansalaisten tarpeisiin muotoutuvaksi, toisin kuin staattiset valtio ja markkinat. Samankaltaista ilmiötä kuvaa kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana todetessaan, että kansalaisyhteiskunta pystyy toimimaan löyhemmillä rajoitteilla ja enemmän itseohjautuvasti kuin muut sektorit.

Juuri tästä valtion sopeutumistarpeesta on kyse. Aineistossa on jo moneen otteeseen osoitettu kansalaisyhteiskunnan osallistumisen arvo ja korostettu kansalaisyhteiskunnan arvon tulevan osin sen kyvystä toimia itsenäisesti ja kriittisesti. Monipuolistamalla osallistumisen keinoja kansalaisyhteiskunnan tarpeisiin paremmin sopivaksi valtio tunnistaisi teorioiden kuvaaman kansalaisyhteiskunnan rajoja rikkovan ja tilanteisiin sopeutuvan luonteen, sen erityisarvon.

*Me ollaan ajateltu että viranomaiset on riippumattomia kun ne elävät omissa kuplassaan eikä olo tekemisissä ympäröivän yhteiskunnan saatikka toistensa kanssa. Siitä syntyy hyvä ja puolueeton ja objektiivinen viranomaistyö. Eihän se ole totta. Hyvä työ syntyy vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa. Jatkuvassa vuorovaikutuksessa. Mutta se edellyttää virkamieheltä erilaista kykyä ja osaamista kuin se, että pistää pussin päähän ja miettii ajatuksia ypöyksiin. Pitää erottaa asioita, tunnistaa, miettiä ja noukkia. Oma rooli pitää myös ehdottomasti olla selvällä. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 1.)*

Haastatteluaineistossa valtiohallinnon toimijat käsittelevät vielä tarkemmin syitä valtion kyvyttömyyteen sopeutua ja mukautua. On ymmärrettävää, että aineistossa juuri valtion sisällä työskentelevät toimijat pystyvät helpommin tunnistamaan syitä näille ongelmille. Toimijat vaativat julkisen sektorin työntekijöille kykyä työskennellä progressiivisesti, luovasti ja rajoja rikkovasti.

Julkisen sektorin kuvataan usein olevan sisäänpäin kääntyneitä organisaatioita, jotka eivät kuluta juurikaan resurssejaan tehtäviensä uusien toteuttamistapojen pohtimiseen. Syiksi nousevat osin niin rajalliset resurssit mutta pääasiassa toimijoiden oma tahtotila uudistua. Aineisto on aiemmin pitänyt tärkeänä valtion kykyä kuunnella kansalaisia, ja nämä haastattelut syyttävät juuri valtion toimintakulttuuria kyvyttömäksi vastata tähän tarpeeseen. Jälleen, julkisen sektorin kankeana ja muuttumattomana sektorina kuvaavat teoriat auttavat selittämään ongelmaa.

*Ehkä totuudenmukaisin on että pitäisi ravistella ja saada uudenlaista toimintakulttuuria. Kun täyttää päivänsä arkisella puurtamisella ja jokin asia on päällä ja sitä pitää tehdä ja ministerille esitellä niin ei tuu ensimmäisenä mieleen miten otan tähän kansalaisyhteiskunnan äänen muuten kun dialogilla jonkun tutun järjestön kanssa. (Valtiovallinnon toimijan haastattelu 3.)*

Tarkemmassa kritiikissä nousee esille kiinnostavia yksityiskohtia. Yksi huomio haastatteluissa on, että valtion toimintakulttuurissa usein ”tutut” järjestöt eli jo aiemmin valtion toimijoiden kanssa yhteistyössä toimineet, saavat useammin osallistumismahdollisuuksia vaikkapa kuulemisien kautta. Ilmiöön liitetään jopa henkilökemia - valtion toimijat tekevät mieluummin töitä tuttujen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Monessa tapauksessa tämä kuvataan vain luonnolliseksi, onhan järjestö jo aiemmin osoittanut kykynsä tuoda asiantuntijuutta valtion päätäntötyöhön. Kuitenkin haastatteluissa todetaan järjestösektorin olevan paljon monipuoleisempi kuin vaikkapa ministeriön toimijoiden kentän. Sama virkamies voi työskennellä hyvinkin erilaisten aiheiden parissa erityisesti eri vaiheissa uraansa. Jos virkamiehellä on jo kokemusta yhteistyöstä tietyn järjestön kanssa yhden aiheen parissa, päätyy hän usein osallistamaan samaa järjestöä vaikka aihe vaihtuisikin sellaiseksi, jossa jollain toisella järjestöllä olisi enemmän kokemusta tai täydentävä näkökulma.

Tämän kaavoihin kangistunut kuulemiskäytäntö voidaan nähdä olevan epätasa-arvostava tekijä kansalaisyhteiskunnan vaikutuskeinoissa. Demokratian legitimoivaa roolia käsitellessä aineisto korostaa, että kansalaisten tulee olla tasa-arvoisia kansalaisyhteiskunnan toimintaan osallistumisessa. Jos kuitenkin vain tietyt järjestöt saavat paljon huomiota valtiolta, ei voida sanoa tasa-arvon kriteerien toteutuneen. Vaikka kaikki voisivatkin osallistua järjestöihin ja siten täyttää kansalaisyhteiskunnan kasvattavaa roolia, osallistuminen ja edunvalvonta riippuvat järjestön henkilösuhteista.

Sama ilmiö korostaa järjestön asiantuntijaroolia ja ammattitaitoa. Jos valtion toimijoilla on rajallinen tahtotila pyrkiä löytämään uusia järjestöjä, korostuu järjestöjen huomion saannissa henkilökohtaiset lobbaustaidot. Aiempi tutkimus on jo osoittanut, että ammattimaistumisen yksi ilmiö on juuri ammattimaisten lobbareiden hankkiminen, jotka kilpailevat valtion huomiosta. Tämä kasvattaa epätasa-arvon kuilua antaen etua niille järjestöille, joilla on resursseja palkata kyseisiä lobbaajia.

Lisäksi henkilösuhteiden keskittyessä ammatillaisiin heidän ja jäsenistön välinen suhde on jälleen koetuksella.

Lisäksi teorioissa esille nostettu arvo kansalaisyhteiskunnasta rajoja rikkovana ja uutta nostavana voimana muodostuu ongelmaksi, jos valtio keskittyy tuttuuteen eli olemassa oleviin suhteisiin pitkään kentällä toimineiden järjestöjen kanssa. Näin uusien asioiden ja ongelmien ympärille muodostuvien nuorten ja vähäresurssisten järjestöjen on vaikea nostaa asioitaan valtion agendalle. Tässä puolestaan menetetään sitä kansalaisyhteiskunnan erityisarvoa, joka jo yllä on todettu olennaiseksi.

*Tietysti viranomaisten on helpompi toimia sellaisten järjestöjen kanssa, joiden toiminta on organisoitu samalla lailla kun meidänkin toiminta, se on helpompi se yhteistyö. Ei mulla ole sellaista että ajattelisin että jos yhden asian järjestö ajaa yksittäistä asiaa, edunvalvontaa ja tällaista, niin ei mulla ole estettä sen kanssa toimia. Pitää vaan tunnistaa mikä on kyseessä. Siksi on hirveän tärkeää että viranomaiset tuntee ja tietää järjestöjä. Ei voi tehdä työtä järjestöjen kanssa jos kuvittelee että järjestöt on pikkuviranomaisia. Eihän ne voi eikä saa olla, silloin yhteistyöllä ei ole lisäarvoa. (Valtiorahaston toimijien haastattelu 1.)*

Tämä erityisarvo nousee esille myös yllä olevassa sitaatissa. *Tuttuuden* lisäksi haastatteluissa kuvataan yllä olevan noston kaltaisesti ja muissa tarkan tapauskohtaisissa esimerkeissä huomiota annettavan järjestöille, jotka ovat rakenteiltaan ja toiminnaltaan samankaltaisia kuin julkiset instituutiot. Tuttuuden rinnalla on *samankaltaisuus*. Rajallinen huomio siis kohdistetaan niin sellaisille järjestöille, jolla on jo pitkä kokemus valtioyhteistyöstä kuin järjestöille, joiden toimintalogiikka on helppo ymmärtää jos tuntee valtion instituutioiden toimintaa. Kääntäen tämän tulkinnan toisin päin, järjestöjen tulisi siis pyrkiä institutionalisoimaan toimintaansa ja rakentamaan selkeää organisaatiohierarkiaa, jotta se saisi helpommin huomiota itselleen relevanteilta valtion toimijoilta.

Jo yllä olevassa nostossakin korostetaan samaa, joka tässä alaluvussa on kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana ja systeemiajatteluteorioista nostettu esille. Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen arvo tulee juuri sen epävaltiomaisesta rakenteesta ja toimintatavoista. Eniten kansalaisyhteiskunnan organisoitumista ja hierarkkista rakennetta korostavat sektoriajattelun teoriat, mutta nekin korostavat tätä enemmän erotuksena organisoitumattomista perheistä. Lisäksi nämäkin teoriat kuvaavat julkisen sektorin päätös- ja johtamistyön hyvin strukturoiduksi ja byrokraattiseksi. Kansalaisyhteiskunnassa päätöksiä voi tehdä joustavammin ja vähemmällä hierarkialla. Teorioiden valossa voitaneen esittää että harvoin muutenkaan tämän aineiston myötä tukea saavat hallintamentaliteettiteoriat ja teoria kansalaisyhteiskunnasta yhdistyselämänä eivät sinällään tuomitsisi juuri tätä suosimista. Hallintamentaliteetin valossa voitaisiin esittää että kansalaisyhteiskunnan hallitseminen on helpompaa hierarkkisissa organisaatioissa. Kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä enemmän vastustaa miltei kaikkea valtion yhteistyötä, suosimista tai ei. Muutama tuttu ja

samankaltainen järjestö voisivat työllään varmistaa kansalaisyhteiskunnalle sen tarvitseman tilan, ja muut järjestöt voisivat toimia itsenäisesti valtiosta erillään.

Kokonaisvaltaisesti voidaan todeta, että suosimalla vain vahvasti institutionalisoituneita ja pitkään alalla toimineita järjestöjä valtion toimijat eivät saa lisäarvoa kansalaisyhteiskunnan nopeasti tilanteiden mukaan muovautuvasta rakenteesta, joka puolestaan on ristiriidassa niin monen työn teorian kuin aiemmin aineistossa määriteltyjen osallistumisen, edustamisen, demokratian legitimoinnin ja kritisoinnin roolien valossa. Vakiintumisen aiheuttamia ongelmia kriittisyyteen käsitellään tarkemmin myöhemmässä alaluvussa.

Asiantuntijuuden roolin valossa ongelma on hieman tulkinnanvaraisempi. On turvallista esittää, että järjestöt joilla on pitempi historia asiantuntijatyössä valtion kanssa ja laajempi ja hierarkkisempi organisaatio on todennäköisemmin mahdollista palkata riveihinsä asiantuntijoita, jotka voivat keskittyä niin substanssiosaamisen luomiseen kuin suhteiden vahvistamiseen valtion toimijoiden kanssa. Näin tuttuus ja samankaltaisuus eivät vielä ole ongelmia asiantuntijaroolin toteutumisessa. Mutta rooleja määrittelevässä alaluvussa todetaan myös, että kansalaisyhteiskunnalla on enemmän asiantuntijuutta kuin valtiolla juuri hyvin spesifeissä sekä monipuolistumisen ja monimutkaistumisen myötä nousseissa uusissa aiheissa.

Yleisenä trendinä voidaan todeta Suomen valtion instituutioiden tehtävien olevan yhä monimutkaisempia. Teknologisen kehityksen, EU-lainsäädännön, globalisaation, työn ja teollisuuden murroksen ja monen muun megatrendin myötä valtiolle nousee käsiteltäväksi jatkuvasti uusia aiheita. Tämän perusteella voidaan esittää, että näiden uusien aiheiden ympärille muodostuu myös jatkuvasti uusia intressi- ja asiantuntijaryhmiä. Esimerkiksi voidaan mainita vaikkapa Electronic Frontier Finland ry, joka kuvaa toimintansa olevan puolustaa kansalaisten sähköisiä oikeuksia. Aihe, joka vielä kaksikymmentä vuotta sitten oli ajankohtainen hyvin harvalle kansalaiselle. Esimerkki on omani. Näin myös asiantuntijaroolin toteutumiseksi kaikilla aloilla valtion tulisi kyetä yhteistyöhön tasa-arvoisesti myös uusien, nousevien ja organisaatioltaan erilaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa.

Tuttuutta ja samankaltaisuutta käsiteltäessä yksi ongelma ovat uusien aihealueiden parissa työskentelevät järjestöt mutta haastatteluaineistossa nousee esiin yhdessä haastattelussa myös paikallisuuden haasteet.

*Jos mennään tällaisiin paikallisiin liikkeisiin, joita myös välillä syntyy ja tällaisia jotka ei ole samalla tavalla organisoituja vaikka nettimaailmassa. Se on meille vieraampi. Ehkä on paikallaan että liitolla on tällainen valtakunnallinen ote ja se istuu hyvin ministeriön suunnasta katsottuna. Jos on joku paikallinen liike syntynyt jonkun vastustamiseksi tai jonkun*

*aikaansaamiseksi niin se istuu huonosti ministeriölle. Emme välttämättä tunne paikallista tilannetta. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 2.)*

Toteamus on vahvasti sidoksissa huomioon rakenteellisesti samankaltaisten järjestöjen suosimisesta. Tässä yhteydessä vaikeasti ymmärrettävät rakenteet on sidottu paikallisella tasolla toimivaan kansalaisyhteiskuntatyöhön. Paikalliset ja yhden asian liikkeet ovat usein rakenteellisesti löyhempiä kuin liittotason järjestöt, ja siten valtion on vaikeampi työskennellä kyseisten järjestöjen tasolla.

Ajatus siitä, että juuri paikallistaso on kärsivä osapuoli rakenteellisten erojen myötä, on erityisen huolestuttava. Aiemmin haastatteluaineistosta on esitelty näkemys, että keskittyneen, Suomen tapauksessa käytännössä Helsingissä sijaitsevan, julkisen sektorin nähdään kykenevän toteuttamaan tehokkaan hierarkkisen organisaationsa kautta muutoksia myös paikallistasolla. Yllä oleva toteamus kuitenkin kuvaa, että paikallistason toimijoiden olisi vaikea saada näkemystään läpi tälle keskittyneelle julkiselle sektorille. Tämä jättää, kuten nosto toteaaakin, ison vastuun liittotason järjestöille, joiden tulisi pystyä kuuntelemaan paikallistasoaan. Tämä asettaa paljon vastuuta kattotason järjestöammattilaisille, joiden tulisi pystyä kultivoimaan keskustelua ja mielipiteenmuodostusta paikallistasolla, julkisen sektorin kriteerien mukaan. Näiden mielipiteiden tulisi sitten järjestön sisällä matkata ammattilaisten avulla julkisen sektorin keskittyneelle ylätasolle. Toinen vaihtoehto olisi vaikuttaa paikallisesti paikallisiin julkisen sektorin toimijoihin, aiemmin esiteltyyn kunnallistasoon tai ELY-keskuksiin. Kuitenkin samanaikaisesti paikallistason on kuvattu olevan hyvin rasittuneessa tilassa ja resursseja olevan vapaaehtoisten parissa vähän tällaiseen vaikutustyöhön. Resurssien valossa on todennäköisempää, että kattotason ammattilaiset voivat vaikuttaa kattotason julkiseen sektoriin. Kuitenkin aiemmin on myös osoitettu, että kuulemisen käytännöt ovat usein sellaiset, joissa paikallistasoa ei ehditä kuulla. Lisäksi läheisyys julkiseen sektoriin voi laiskistaa ammattilaisia. Tätä ilmiötä käsitellään myöhemmin. Kansalaisyhteiskunnan roolien valossa paikallistason laiminlyöntiä on jo käsitelty. Se on ongelma niin kansalaisten tasa-arvoisen osallistumisen kuin päätösten laadun valossa.

Aineiston osalta on tietysti todettava, että KANE:n julkisen sektorin jäsenet ja siten puolet tämän työn haastatteluaineistosta ovat ministeriöiden edustajia. Lisäksi suurin osa KANE:n kansalaisyhteiskuntatoimijoiden järjestöistä sijaitsevat Helsingissä. Keskushallinnon ja Helsingin tasolla voi toki vaikuttaa siltä, että paikallistason toimijoilla on rajalliset vaikutusmahdollisuudet, mutta todellista tilannetta on tämän aineiston valossa vaikeampi arvioida. Haastatteluissa käsiteltiin vähäisiä määriä sitä, mitä vaikutusmahdollisuuksia paikallistason toimijoilla on paikallistason julkisen sektorin, kuten kunnan tai ELY-keskusten, kanssa. Haastatteluissa ei kuvattu miten tällaisissa tapauksissa

valtion tasolla tehty vaikutus- ja asiantuntijatyö kantautuu kuntiin, ELY-keskuksiin ja muulle paikallistasolle.

Toisaalta haastatteluaineistossa käsitellään myös osallistumiskeinojen laajentamisen ja monipuolistamisen mahdollisia ongelmia.

*Totta kai yhteyksiä pidetään tai niin kun viestiä tulee ihan organisoimatta. Mutta se saattaa tietyllä tavalla niin kuin vääristää sitä tilannetta. Usein äänessä ovat sellaiset, joilla on hirveen vahva mielipide. Niitä saattaa tulla lukumäärällisestikin paljon niitä kommentteja. Ne eivät välttämättä sitten edusta suuren joukon mielipidettä. Sen takia juuri tällaiset vähän organisoidummin tehdyt järjestetyt ovat erittäin tärkeitä. (Valtiovallinnon toimijan haastattelu 2.)*

*Jos ihminen tuo hyviä argumentteja ja ne otetaan valmistelussa huomioon, se on hyvä asia jos ne on järkiargumentteja joita ei ole aikaisemmin ajateltu. Mutta se että muutaman ihmisen ääni saisi ylikorostetun kohtelun niin siinä on riski että me aletaan puhumaan eriarvoistumisesta, ne jotka huutaa eniten ja koviten jollain foorumeilla saa enemmän äänensä kuuluviin. [...] Itse vierastan tämmöstä Sveitsin mallia koska äänestysaktiivisuus jää usein alle 20% ja saatetaan päättää asioista joista on suuri merkitys koko kansalle. Siinä helposti korostuu resurssivahvat tai fanaattiset kannattajat että heidän ääni tulee parhaiten kuuluviin. (Valtiovallinnon toimijan haastattelu 4.)*

Useampi haastateltava valtiovallinnon puolelta toteaa, että avaamalla vaikutus- ja kuulemiskeinoja valtion suuntaan on vaarana, että ääneen pääsevät vain ne jotka innokkaimmin ovat muodostaneet vahvan mielipiteen aiheesta ja ovat valmiita sijoittamaan rajallisia resurssejaan mielipiteensä työntämiseen.

Tällaisen ilmiön kuvataan johtavan eräänlaiseen harvojen demokraattiseen tyranniaan. Kansalaisyhteiskunnan roolien valossa voidaan esittää, että demokratian legitimoiva rooli toki täyttyy, jos äänessä ovat kaikki kansalaiset jotka pitävät asiaa tärkeänä vaikka sattumoisin kyseisiä kansalaisia olisikin vain muutama hyvin äärimmäisesti asiaan suhtautuva yksilö. Mutta päätösten laadun varmistamistavassa roolissa kriteerinä on, että kaikkia julkisen sektorin päätösten kohteena olevia kuullaan tasapuolisesti. Samoin hyvinvoinnin kriteereinä pidetään vähintään ryhmien etuja tai jopa yleistä hyvää. Yllä kuvatun kaltaisissa tilanteissa tällaisesta tuskin on kyse.

Teorioiden valossa erityisesti ideologioiden taistelutanner kuin julkisen tilan teoriat pystyvät osoittamaan äänekkään vähemmistön ongelmalliseksi. Molemmat teoriat korostavat laadukkaiden päätösten syntyvät argumentaatiolla ja pitkäaikaisella delibieraatiolla erityisesti kansalaisyhteiskunnan sisällä. Vähemmistön fanaattinen vaikutustyö suoraan julkista sektoria kohtaan ei kieli siitä, että mielipiteiden taustalla olisi monipuolinen ja pitkä deliberatiivinen prosessi. Lisäksi miltei kaikki työn teoriat hallintomentaliteettia lukuun ottamatta kuvaavat kansalaisyhteiskunnan perustaksi ryhmässä

työskentelyn ja ryhmän hyvinvoinnin parantamisen. Haastatteluaineistossa puhutaan usein yhdestä tai kahdesta yksittäisestä äänekkäästä toimijasta.

Vahvasti rakenteellisten ja hierarkkisten kuulemisen ja osallistumisen tapojen kuvataan pystyvän karsimaan tällaista fanaattista puolustamista. Siten osallistumiskeinojen monipuolistamista ei yksimielisesti kuvata automaattisesti hyväksi, kansalaisyhteiskunnan roolia vahvistavaksi asiaksi. Kiinnostavasti myös nämä toteamukset tulevat vain valtiohallinnon toimijoiden haastatteluissa, kansalaisyhteiskunnan toimijat eivät asiaa nosta esille. Tämä on ymmärrettävää, valtion toimijoilla lienee kokemusta hyvin monesta erilaisesta kansalaisyhteiskunnan osallistumisprosessista kun järjestöjen sisällä toimivat ihmiset ääritapauksissa ovat kokeneet vain sen tavan, jolla kyseinen järjestö pyrkii valtioon vaikuttamaan.

Aineiston valossa voidaankin esittää, että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden on helpompi vaatia osallistumisen keinojen monipuolistamista juuri sellaiseksi, mikä kyseiselle järjestölle tai ryhmittymälle parhaiten sopisi. Valtion toimijoilla on kuitenkin laajempi käsitys siitä, mitä erilaiset osallistumiskeinot voivat parhaimmillaan ja pahimmillaan tuottaa. Toisaalta kansalaisyhteiskunnan toimijolla puolestaan on parempi käsitys siitä, miten vaihtelevalla tavalla rakenteellisesti samankaltaiset vaikuttamisen keinot ovat käytännössä ministeriöstä toiseen. Tätä käsitellään tarkemmin sektorien sisäisiä eroja käsittelevässä alaluvussa.

*Toisaalta verkko-osallistuminen saattaa myös heikentää deliberaation – eli julkisen harkinnan ja puntaroivan keskustelun – laatua, jos asioista keskustelevat vain samanmieliset ja saman sosioekonomisen taustan omaavat kansalaiset kuulematta toisten väestöryhmien näkemyksiä [...] keskustelu tapahtuu useammin eriytyneillä, samanmielisten foorumeilla. Ajan ja paikan puute myös lisäävät lyhytjänteistä osallistumista. [...] Argumentaatio- ja keskustelutaitojen puute korostuu etenkin verkossa, jossa trollaaminen – eli provosoiva ilkeily – on valitettavan yleistä ja vihapuhe on huolestuttavasti lisääntynyt. Myös kansalaisyhteiskunnan toimijoiden omat verkkosivut ja keskusteluryhmät joutuvat yhä useammin trollaajien kohteiksi, jolloin aito ja deliberatiivinen keskustelu tyrehtyy. (Oikeusministeriö 2014a.)*

Teknologinen kehitys nousee myös tässä yhteydessä ristiriitaiseksi ilmiöksi. Aivan kuten aiemmin todettiin samojen ylhäältä-alas-tyyppisten rakenteiden toisintamisesta uuden teknologia toimin, voivat alun perin deliberaation mahdollistamiseen suunnitellut teknologiat vain korostaa jyrkkien mielipiteiden syntyä. Vaikka teknologia mahdollistaisi keskustelun käymisen ajasta ja paikasta riippumatta, usein samassa ympäristössä keskustelevien tahojen kuvataan kuitenkin olevan jo alun perinkin hyvin samaa mieltä käsiteltävistä asioista. Haastatteluaineistossa ilmiön kuvataan vain kannustavan äärimmäisten näkemysten syntyä – fanaattisesti aisaan suhtautuvat yksittäiset ihmiset saavat vain vahvistusta omille uskomuksilleen teknologian turvin.



Teoreettisesti tämä on kiinnostava ilmiö. Vaikka yksilöt olisivatkin ryhmäytyneet teknologian voimin, ei silti niiden tavoitteita silti pidetä yhteiskunnallisesti positiivisena. Tämä on juuri sellainen ongelma, jonka myötä Edwards kritisoi teorioita jotka näkevät kansalaisyhteiskunnan hyvänä yhteiskuntana. Ilman deliberaatiota ja keskustelua yhden ryhmän eduntavoittelu voi aiheuttaa lukuisille muille ryhmille suhteellisesti suurempaa harmia.

*Vaikka he ovat tavanomaisia tahoja, niin virkamies karrikoidusti tietää kyllä mikä kanta on kun pidetään yhteyttä luontevasti ja nähdään teemapäivillä ja niin edelleen. Ei tule juuri mitään uutta hanketyöskentelyssä, ehkä se on sellainen mikä voi tappaakin iloa tai halua tai paloa kuulla ja sitouttaa eri tahoja. Tiedetään jo valmiiksi, mitä mieltä ne kuitenkin ovat. (Valtiorahaston toimijan haastattelu 3.)*

Kiinnostavasti yhdessä valtiorahaston toimijan haastattelussa mainitaan ilmiö, joka omalta osaltaan voi vähentää valtiorahastossa työskentelevien ihmisten halukkuutta luoda monipuolisia osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja kansalaisyhteiskunnalle. Se kuvaa epävirallisen yhteydenpidon rutiinien olevan niin tiiviitä, että kansalaisyhteiskunnan virallisessa osallistumisessa ja kuulemisessa ei nouse esille enää uusia asioita. Se puolestaan passivoittaa virallisten keinojen kehittämisen ja monipuolistamisen.

Tämän kaltaista huomiota ei löydy muista haastatteluista, joten sen ei voi kuvata olevan erityisen yleinen kanta edes valtiorahaston toimijoiden keskuudessa. Sinällään huomio on ongelmallinen niin kansalaisyhteiskunnan tasa-arvoisen osallistumisen kuin demokratian legitimaation kautta. On turvallista olettaa, että koko kansalaisyhteiskunnan kirjo edes kyseisen virkamiehen omalta sektorilta ei voi olla tiiviisti ja tasapuolisesti virkamieheen epävirallisessa yhteydessä. Tämä korostuu erityisesti niiden toimijoiden kohdalla, jotka vaikuttavat Helsingin alueen ulkopuolella, kaukana ministeriöiden virkamiesten luota.

Lisäksi virallisesta osallistumisesta ja lausunnoista jää dokumentaatio. Näin läpinäkyvästi voidaan todistaa niin lausunnon antaneet tahot, itse lausunnot kuin niiden perusteella tehdyt päätökset. Jos kansalaisyhteiskuntaa kuullaan pääasiassa epävirallisissa kanavissa ei voida osoittaa mitkä tahot ovat lausuntoja antaneet ja mitä päätöksiä lausuntojen perusteella on annettu. Tästä syystä epävirallisen kuulemisen rinnalla tulisi aina olla myös virallisissa kanavissa tehtävä lausuntotyö, vaikka asiat samanlaisena niissä toistuisivatkin. Julkisen tilan kriteerit korostavat juuri läpinäkyvyyttä kaikessa toimessa.

Virkamiesten toimintakulttuurin lisäksi haastatteluissa käsitellään kansalaisyhteiskunnalle haitallisia kulttuureja ja asenteita myös poliittista ohjausta toteuttavien tahojen parissa.

*Hallitusohjelma sisältää yleviä hienoja kirjauksia siitä miten kansalaisyhteiskuntaa tuetaan ja miten toimintaedellytyksiä vahvistetaan, niin hallitus saa kantaa vastuunsa siitä mitä asioille on oikeasti tehty. Ne eivät saisi jäädä kultaisiksi kirjaimiksi vaan valtioneuvosto voisi vastuuttaa kirjauksien seuraamiseen voimakkaammin. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

*Kun hallituksen lakiesitys on eduskunnan käsittelyssä ja valiokunnan käsittelyssä niin sitten se on kyllä vähän näyttelemistä ja leikittelyä. Me käydään sanomassa mielipiteemme ja kansanedustajat kohteliaasti kuuntelee. Suomen järjestelmässä tämä oppositio-hallitus-jako sen luo. Hallitusesitykset tuppaa menemään läpi. Toki jotain viilausta tehdään mutta se on tosi kosmeettista. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

*Toisena ääriesimerkkinä, en pysty sitä tiettyyn hallitukseen kytkemään, mutta teoreettisesti siinä tilanteessa että ministerillä ei olisi hyvää käsitystä ministeriön kentän järjestöistä ja edustaisi päinvastaista suuntaa, niin kyllä se tekee virkamiehille sen olon tukalammaksi. Silloin se tarkoittaa sitä, että varmasti virkamieskunta hyödyntää kontakteja jatkossakin mutta se on enemmänkin tällaista henkilökohtaista ja epävirallisempaa yhteydenpitoa. (Valtiorahaston toimijan haastattelu 2.)*

Haastatteluaineistossa niin valtiorahaston mutta erityisesti kansalaisyhteiskunnan toimijat kuvaavat usein, että hallintoa ohjaavien poliittisten toimijoiden toimintakulttuurissa kansalaisyhteiskuntaa laiminlyödään. Se voi viitata niin kansanedustuslaitoksen työhön kuin ministerien vaikutusvaltaan ministeriöiden sisällä. Useimmiten kyseessä on tilanne, jossa kansalaisyhteiskunnan arvoa ei sellaisenaan kyseenalaisteta tai vähätellä, mutta poliittisten toimijoiden resurssit ja toiminta eivät keskity kansalaisyhteiskunnan asemaa parantavien päätösten tekemiseen tai kansalaisyhteiskunnan ja valtiorahaston välisen dialogin kehittäminen. Kansalaisyhteiskunnan arvo jää sanahelinäksi.

Tämä ilmiö kuvaa valtion roolia käsitelleessä alaluvussa esiteltyä valtion ”unohtamaa” tehtävää kansalaisyhteiskunnan palvelemisesta. Kuten kansalaisyhteiskunta yhdyselämänä -teoriaryhmän kritiikissä todetaan, suurten reformien aikaansaamiseksi valtion tulee huomioida kansalaisyhteiskunta. Ilmiö on myös haitallinen kansalaisyhteiskunnan roolin toteutumiselle, voidaan jopa puhua aiemmin esille nousseesta näennäisdemokratiasta, jossa retoriikan tasolla tunnustetaan kansalaisyhteiskunnan rooli demokratian legitimoivana tahona ja osallistumisen keinona, mutta tämä retoriikka ei toiminnassa näy.

Viimeisen noston kuvaamassa tilanteessa, jossa virkamiehiä ohjaava poliittinen toimija ei näe arvoa kansalaisyhteiskunnassa, syntyy epävirallisia virkamiesten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden verkostoja. Tämän voi nähdä synnyttävän samoja ongelmia, joita nostettiin esille toimijoiden epävirallisen kuulemisen yhteydessä. Pelkkien epävirallisten kanavien käytön myötä syntyy ongelmia tasa-arvoisessa kuulemisessa ja vaikutustyön läpinäkyvyydessä.

Kiinnostavasti vaikka KANE:n dokumentit tunnistavatkin ongelmia virkamiesten toimintakulttuurissa, niissä ei lainkaan nosteta esille näitä ongelmia, joiden voisi kuvata kuuluvan poliittista ohjausta toteuttavien toimijoiden kulttuuriin. Dokumentit kuvaavatkin juuri virkamiesten ja järjestöjen edustajien välisiä toimia eivätkä kuvaa virallisten rakenteiden ”ulkopuolella” tapahtuvia ilmiöitä kuten epävirallinen vaikuttaminen tai poliittisen ohjauksen rooli. Dokumenttien kuvaama yhteistyö on hyvin vahvasti rakenteisiin kytköksissä. Haastatteluissa nousee esille, että virallisten rakenteiden ulkopuolella sijaitsevat ilmiöt voivat vaikuttaa kanssakäymiseen paljonkin, ja lisäksi ne voivat olla mielipiteitä vahvasti jakava seikka, kuten epävirallisissa kanavissa vaikuttamista käsittelevässä alaluvussa nousee esille.

### **5.3.3. Kansalaisyhteiskunnan ymmärryksen puute**

Yksi syy miksi toimintakulttuuri voi julkisella sektorilla muodostua ongelmaksi kansalaisyhteiskunnan roolin toteutumisen kannalta voi yksinkertaisesti olla ymmärryksen puute siitä, mikä kansalaisyhteiskunta on ja miten se toimii. Ymmärryksen puute nousee esille aineistossa niin dokumenteissa kuin haastatteluissa.

*Voidaan myös ajatella, että hallinnon sukupolvenvaihdoksen myötä kansalaisyhteiskunnan tuntemus hallinnossa ei jatkossa välttämättä ole yhtä vahvaa kuin aikaisemmin (Oikeusministeriö 2010a).*

Nosto peruseriaatteita koskevasta raportista käsittelee kansalaisyhteiskunnan jäsenistön passivoitumisen heijastusvaikutusta virkaväestöön. Erityisesti nuorten jäädessä perinteisen järjestösektorin ulkopuolelle sukupolvenvaihdos hallinnossa tarkoittaa, että hallinnon osaksi tulee työntekijöitä, joilla ei ole taustallaan toimintaa järjestöissä. Tämä osaltaan lisää julkisen sektorin ongelmia julkisen sektorin tuntemisessa. Haastatteluissa täsmennetään sukupolvea aikaisemmin monen virkamiehen aloittaneen tietyn politiikkasektorin järjestöissä ja sitten siirtyneensä valtiohallinnolle. Nykyisin tämä on vähentynyt. Samaa ilmiötä vahvistaa haastatteluissa esille nouseva valtiohallinnon ”putkinäkö”:

*Hallinnon perinne ja kulttuuri on vahva. Se on putkinäköä, valitettavasti. Se lisääntyy kokoajan. Sen takia minusta olisi hirvittävän tervettä että valtiohallintoon, ja miksei kuntiinkin, siirryttäisiin enemmän yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta. Se että pidetään ongelmana sitä että väkeä lähtee muualle, en ymmärrä sitä ollenkaan. Nimityskriteerit tietysti ohjaavat, niin ruokkiihan se itseään. En minä pidä sellaista organisaatiota terveenä että vain sisällä mennään. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 4.)*

Sen lisäksi, että julkisella sektorilla aloittavilla uuden sukupolven virkamiehillä ei ole kokemusta kansalaisyhteiskunnan toiminnasta myös yleisemmin eri sektoreiden ammattilaisten välillä kuvataan olevan vähän liikettä. Ilmiö on omiaan ruokkimaan kansalaisyhteiskunnan tuntemisen vajaavaisuuksia. Siten julkisen sektorin toimintakulttuuri on myös sektorin omien toimijoiden hankkimisen osalta haitallinen kansalaisyhteiskunnalle. Yllä kuvatut ilmiöt tekevät ongelmalliseksi valtiolle täyttää oma roolinsa suhteessa kansalaisyhteiskuntaan.

*Akateemisessa maailmassa ja järjestöissä tehdyn tutkimuksen pohjalta kansalaisyhteiskunnan tilasta on olemassa hajallaan olevaa tietoa. Selkeää kokonaiskuvaa kansalaisyhteiskunnan tilasta ei tällä hetkellä kuitenkaan ole olemassa. Tässä asiassa Suomi on huomattavasti jäljessä muista Pohjoismaista, joissa on perustettu erityisiä kansalaisyhteiskunnan tutkimus- ja kehittämiskeskuksia. (Oikeusministeriö 2008c.)*

Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhdetta kuvatessa aineistossa nousee usein huomio, että kansalaisyhteiskunnan tutkimustiedon tarjonta on Suomessa huono ja valtion tuntemus kansalaisyhteiskunnasta on verrattain vähäinen. Yhtäältä julkiselle sektorille toimijat eivät tuo mukanaan sektorille käytännöntason kokemuksia kansalaisyhteiskunnasta ja toisaalta julkisella sektorilla ei ole käytössään myöskään kattavaa akateemista tutkimusta, joka auttaisi ymmärtämään kansalaisyhteiskuntaa.

Teorioiden valossa tämä huomio on kiinnostava hallintamentaliteetti-ajattelun osalta. Kyseisen teoriaryhmän esitys siitä, että valtio vain toteuttaa tehtäviään kansalaisyhteiskunnan kautta asettaa kansalaisyhteiskunnan hyvin läheiseen suhteeseen. Kuitenkin hajanainen kuva kertoo omalla tavallaan verrattain itsenäisestä kansalaisyhteiskunnasta, jossa edes toimijat itse eivät pysty tarkkaan tuottamaan tietoa kansalaisyhteiskunnan kokonaiskuvasta. Epäselvyys luo siis etäisyyttä valtion ja kansalaisyhteiskunnan välille. Vaikka asia ei Tocquevillen ja neo-Tocquevillieläisten teorioissa esiin nouse, lienee turvallista olettaa että kansalaisyhteiskunnan verrattainen tuntemattomuus julkiselle sektorille ei näille kansalaisyhteiskunnan itsenäisyyttä korostaville tahoille ole välttämättä negatiivinen asia. Kuitenkin tässä työssä on jo monen muun teorian kautta osoitettu huonosti kansalaisyhteiskuntaan reagoivan julkisen sektorin olevan haitallinen suurimmalle osalle kansalaisyhteiskunnan rooleja.

Tämä ymmärryksen ja tuntemisen puute korostaa myös tässä työssä jo usein esiin tullutta useasta teoriasta kumpuavaa kansalaisyhteiskunnan erityisroolia. Aiemmin on jo todettu, että julkisesta sektorista poikkeavalla tavalla toimiva kansalaisyhteiskunta saa arvonsa juuri tästä erityislaatuisuudesta, mutta samainen erityislaatuisuus tuottaa myös ongelmia valtion ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäymiselle. Ymmärryksen ja tuntemisen puute korostaa tätä

näkemyistä. Koska kansalaisyhteiskunta ei toimi kuin valtio tulisi julkisella sektorilla olla erityislaatuista tietoa sen toiminnasta. Lisäksi aiemmat huomiot ongelmista jotka syntyvät kun virkamiehet pitävät yhteyttä epävirallisissa kanavissa tulee näiden lausuntojen valossa ottaa vielä vakavemmin. Jos virkamiehet turvautuvat vain omiin epävirallisiin kansalaisyhteiskunnan kanaviinsa ja kuitenkin samanaikaisesti tuntevat kansalaisyhteiskuntaa yhä huonommin, on käytäntö mitä todennäköisesti hyvin epätasa-arvoinen. Tuttuus ja samankaltaisuus nousevat yhä tärkeämmäksi seikaksi.

*Viestinnässä kansalaisyhteiskunnan suuntaan on parantamisen varaa; tällä hetkellä esimerkiksi monet järjestöt eivät tiedä ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden olemassaolosta (Oikeusministeriö 2014a).*

Lopuksi kansalaisyhteiskunnan huono tunteminen heikentää myös julkisen sektorin virallista viestintää kansalaisyhteiskuntaa kohtaan. Näin vaikka vaikuttamisen ja osallistumisen keinot ja kanavat paranisivatkin, eivät kansalaisyhteiskunnan toimijat välttämättä saa kuulla näistä keinoista. Haastatteluissa nousivat usein kansalaisteiskuntastrategiat, joita osa ministeriöistä on luonut kanssakäymisen parantamiseksi. Kyseisien strategioiden kuvataan olevan verrattain tuntemattomia niin järjestöille kuin jopa ministeriön omalle väelle.

On tietysti vaikeata tunnistaa kumpi ryhmä tuli ensin, ongelmat asenteissa ja toimintakulttuurissa vai ongelmat kansalaisyhteiskunnan tuntemisessa. Ilmiöt tietysti ruokkivat toisiaan. Mutta aineistossa niin dokumenttien kuin haastattelujen osalta kuvataan tuntemisen ongelman olevan vakituisesti kasvussa. Niin ajallisesti kuin maakohtaisesti vertaillen Suomen tilanne ei saa aineistossa kehuja. Voidaankin esittää, että kansalaisyhteiskunnan tuntemisen puutteen myötä julkisella sektorilla ei usein ymmärretä täysin kansalaisyhteiskunnan erityisarvoa ja sen potentiaalia. Tämä puolestaan johtaa asenteisiin, toimintakulttuuriin ja lopulta ongelmiin prosesseissa.

#### **5.3.4. Vaikuttaminen poliittiseen ohjaukseen**

Miten kansalaisyhteiskunta sitten reagoi prosessien ja kulttuurin ongelmiin? Miltei kaikissa haastatteluissa käsiteltiin vaikuttamista poliittiseen ohjaukseen, eli käytännössä niihin kansanedustuslaitoksen, hallituksen ja puolueiden toimijoihin jotka työllään ohjaavat virkamiehistön agenda. Osa haastateltavista kuvasivat kansalaisyhteiskunnan kasvattavan poliittiseen ohjaukseen vaikuttavaa työtään.

*Meillä on voimistettu vaikutustyötä puolueita kohtaan viime aikoina. Sanotaan ehkä 4-5 vuotta. Se on todettu että se on erittäin tärkeä keino kun on selkeä viesti mitä viedä eteenpäin. [...] Lisäksi tietysti koetetaan vaikuttaa hallitusohjelmiin. Mutta suoraan vaaleissa tai puolueita käydä tapaamassa, on sitä tehty. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

*Se on oikeasti niin että kansalaisjärjestöjen vaikuttamistyö jakaantuu reagoivaan ja ennakoivaan. Se, mitä arjessa tehdään ministeriöiden kanssa, on reagoivaa. Kyllä tosiasiallinen ennakoiva vaikutustyö tapahtuu hallitusohjelmien kautta. 2000-luvun hallitusohjelmat ovat isoja opuksia ja jos asia ei ole siellä niin niihin ei voi juurikaan vaikuttaa. Kansalaisjärjestöjen yksi keskeinen vaikuttamisen kohde on muualla kuin ministeriöissä. Toki ministeriöt valmistelevat näitä hieman näitä hallitusohjelmia ja vaikuttaminen puolueiden kautta on meidän järjestelmässä keskeistä. Vaikka se on hyvin sellaista mistä ei puhuta taustalla, mutta tämä on se tosiasia. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 1.)*

Voimakkaimmin kansalaisyhteiskunnan työn kuvattiin kohdistuvan hallitusohjelmiin ja niitä valmisteleviin tahoihin. Usein myös tarkemmin määrittelemättömän yhteydenpidon puolueisiin ja kansanedustajiin kuvattiin kasvaneen. Vaalikaudet ja yksittäiset näkyvyyttä saavat äänestykset ovat hetkiä, jolloin kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kuvataan erityisesti panostavan puolueisiin vaikuttavaan työhön.

Osa haastateltavista tunnistaa poliittisiin toimijoihin vaikuttamisen kasvaneen viime vuosina. Tämän voi osin tulkita olevan vastareaktio muutokselle hallinnon toimijoissa, joiden on kuvattu ymmärtävän kansalaisyhteiskuntaa aiempaa heikommin. Lisäksi haastatteluista voidaan tulkita, että poliittisen ohjauksen kuvataan olevan nykyisin vahvempaa ja tarkempaa kuin aikaisemmin. Yhtäältä virkamiehillä on vähemmän valtaa ja toisaalta tähän rajoittuneeseenkin vallankäyttöön kansalaisyhteiskunta voi vaikuttaa heikommin.

Teoriat eivät suoranaisesti erittele julkisen sektorin ohjaus-hallinto-jaottelua. Itse poliittiseen ohjaukseen keskittymisen teoriat kuitenkin antavat kiinnostavan näkökulman. Corry esittelee teoriaryhmittelyssään sektoriajattelu-systeemiajattelu-vastakkainasettelun, jossa edellinen ryhmä kuvaa kansalaisyhteiskunnan olevan suhteiltaan staattinen kun jälkimmäinen korostaa kansalaisyhteiskunnan mukautuvaa luonnetta vastapainona muiden sektoreiden staattisuudelle. Kasvava panostus poliittiseen ohjaukseen kohdistuvaan vaikutustyöhön kiellii juuri tällaisesta mukautuvuudesta. Kansalaisyhteiskunta muuntaa toimintatapojaan sinne, jossa tulokset ovat lupaavimpia. Kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä -teoriaryhmän kritiikissä Edwards kuvaa poliittisen yhteiskunnan harmaan alueen. Täällä sijaitsevat poliittiset puolueet, kansanedustajat yms. Poliittisen yhteiskunnan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kuvataan olevan läheisesti tekemisissä toistensa kanssa ja samojen toimijoiden kuvataan jopa välillä olevan osa poliittista, välillä kansalaisyhteiskuntaa. Tämä voi olla osaselitys muutokselle. Tuttuihin poliittisiin toimijoihin vaikuttaminen mielletään resurssien tehokkaammaksi käytöksi.

Kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan tunnista painopisteen siirtymistä poliittisiin toimijoihin.

*Totta kai voi olla tiettyjä että esitetään puolueille mitä vaali- ja hallitusohjelmataivoitteita voisi ottaa, mutta kyllä mä sen näen niin että paljon tärkeämpää on vaikuttaa hallintoon ja viranhaltijoihin valmistelun alkuvaiheessa. Sitten puolueisiin ja poliitikkoihin vaikuttaminen tulee sitten kun äänestetään. Viranhaltijat ovat asiantuntijoita, jotka valmistelee tiettyjä juttuja. Siellä saadaan, jos saadaan, keskeiset sisällöt. Poliitikot lyhytjäteisesti äänestää sinä äänestyspäivänä ja iltaa aikaisemmin kelaat mitä ihmeessä tässä äänestetään ja totta kai yleensä menee puoluealinjan mukaan jos ei ole henkilökohtaista kiinnostusta kysymykseen. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

Osa kansalaisyhteiskunnan toimijoista kuvaa vaikuttamisen painopisteen yhä olevan viranomaisissa. Poliittisten toimijoiden kuvataan näissä lausunnoissa olevan generalisteja joilla ei ole usein syvää tietämystä siitä aihealueesta, johon järjestö pyrkii vaikuttamaan. Lisäksi puolue- ja hallituskoalitiopolitiikan kuvataan usein rajaavan yksittäisen kansanedustajan tai jopa ministerin mahdollisuuksia muuttaa poliittista ohjausta. Suurimman impaktin kuvataan syntyvän yksityiskohtien tasolla hallinnon asiantuntijoihin vaikuttamalla.

Samassa yhteydessä haastateltavat myös toteavat hallintoon vaikuttamisen erityisesti kuulemisien kautta olevan ”virallisempaa” ja siten niin selkeämpää kuin arvokkaampaa. Tämän voi nähdä olevan sidoksissa aiemmin epävirallisten verkostojen yhteydessä jäsenneltyyn ideaan instituutioiden virallisten kanavien kautta vaikuttamisen positiivisesta vaikutuksesta tasa-arvoon ja läpinäkyvyyteen.

Samaisissa lausunnoissa haastateltavat lisäksi toteavat hyvin resurssiraskaaksi pyrkiä vaikuttamaan usein puolueen kokoiseen toimiaan. Resursseja käytetään tehokkaammin detailitasolla virkamiehiin vaikuttamalla. Näkökannasta riippumatta poliittisiin toimijoihin vaikuttamisen yhteydessä nousee jälleen esille haastatteluaineiston kantava teema kansalaisyhteiskunnan rajallisista resursseista. Osa haastateltavista uskoo resurssien olevan tehokkaammin hyödynnettävissä poliittisiin toimijoihin, osa virkamiehiin. Kyseessä voi olla myös erot kansalaisyhteiskunnan ammattilaisissa. Kansalaisyhteiskunnassa on jo kuvattu olevan niin ammattimaisia lobbaajia kuin tiettyjen alojen syvää substanssiosaamista hallitsevia ammattimaisia asiantuntijoita. On turvallista esittää, että riippuen käytössä olevista ammattilaisresursseista vaikutetaan eri osapuoliin. Ammattilaislobbarit luultavasti hyötyvät aiemmin kuvatuista henkilökohtaisista suhteista poliittisen yhteiskuntaan. Ammattilaisasiantuntijat puolestaan pystyvät paremmin kanssakäymiseen yllä olevassa nosteessa kuvattujen asiantuntevien viranhaltijoiden kanssa.

Dokumenttiaineistossa ei poliittiseen ohjaukseen vaikuttamisesta puhuta. Kuten toimintakulttuurin yhteydessäkin poliittisesta ohjauksesta todetaan, dokumentit näkevät kansalaisyhteiskunnan ja valtion kanssakäymisen erittäin rakenteisiin nojaavana virallisten kanavien toimintana. Valtiohallinnon toimijoiden haastattelussa aihetta sivutaan, mutta kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastatteluissa

se nousee selkeimmin esille ja on ehkä vahvimmin kansalaisyhteiskunnan toimijoita jakava mielipide koko haastatteluaineistossa. Syitä tähän mielipidejakoon on vaikea löytää. Yhtäältä kyse voi olla järjestöjen erilaisesta toimintakulttuurista mutta myös eri sektoreilla vaikuttamisesta. KANE:n jäsenistössä ja siten haastatteluaineistossa on kuitenkin kooltaan, historialtaan ja alaltaan erittäin erilaisia järjestöjä. Vaikka järjestöjen roolit verrattain samanlaisia ovatkin, kuten rooleja käsittelevässä alaluvussa todetaan, voidaan olettaa niillä olevan tietyissä asioissa hyvin erilainen näkemys siitä, miten nämä roolit toteutetaan.

### **5.3.5. Kriittisyyden puute**

Toinen vain haastatteluissa nouseva ilmiö koskee kansalaisyhteiskunnan ja valtion läheisyydestä kumpuavaa kriittisyyden puutetta. Aiemmin on osoitettu jo valtion tarvitsevan kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuutta mutta prosessit ja toimintakulttuuri tarkoittavat sitä, että kansalaisyhteiskuntaa kuullaan rajallisesti. Lisäksi *tuttujen* ja rakenteeltaan valtion kanssa *samanlaisten* järjestöjen on todettu olevan ”helpompia” valtioin toimijoille ymmärtää, ja siten pääsevän lähemmäksi ja vakiintuneemmin yhteistyöhön julkisen sektorin kanssa.

Haastatteluissa niin kansalaisyhteiskunnan kuin valtiohallinnon toimijat tunnistavat riskejä tässä suhteiden vakiintumisessa. Ammattilaisilla toteutetun asiantuntijaroolin myötä usein näissä vakiintuneissa asemissa on yksi tai muutama toimija järjestöstä. Nämä toimijat ovat oletusasiantuntijoita pitkäaikaisesti ja kaikenlaisissa saman alan ilmiöissä. Tällaisissa tapauksissa uhaksi kuvataan, että vakiintumisen ja rutinoitumisen myötä näiden toimijoiden kyky kriittisyyteen ja yhteys jäsenistöön ja paikallistasoon voi heikentyä

*Se on tietysti ollut pitkään semmoinen juttu että usein kuullaan niitä vakiintuneimpia toimijoita. Järjestöjä ja liittoja, joiden jotenkin kuvitellaan edustavan Suomen kansakuntaa, vaikka siellä on järjestöt ja johtajat jotka totta kai edustaa vain itseään, edustaen toki järjestön kantoja. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

*On inhimillisiä tekijöitä, kaverisuhteita ja näin edelleen. Ja kyllä siinä on, sanotaan nyt vaikkapa valataantumisfiilis. Ruvetaan isottelemaan vaikutuksia ja onnistumisia vaikka se ei ulkopuolelta vaikuta siltä. Perspektiivi katoaa, kuvittelee isoja. On siinä riskejä. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

Ilmiö voi synnyttää lukuisia ongelmia. Kritiikkiin kykenemätön kansalaisyhteiskunnan edustaja tuskin kykenee valvomaan maksimaalisesti jäsenistönsä etuja. Lisäksi heikot suhteet kyseiseen jäsenistöön voivat johtaa tilanteeseen, jossa asiantuntija ei edes tiedä mitä etuja valvoa. Aiemmin on osoitettu jo kattotason ammattilaisten tärkeys paikallistason osallistumisen välittäjinä. Samoin oletus vaikutuksen kohteiden kuuleminen päätösten laadun takaamisena voi olla uhattu heikoilla suhteilla jäsenistöön.



Osallistuminen ja demokratian legitimointi ovat uhattuna jos jäsenistöllä on ongelmia vaikuttaa ammattiedustajansa työhön.

Samoin teorioiden valossa syntyy paljon ongelmia. Kiinnostavasti sektoriajattelullisesti voidaan nähdä ”kuplassa” toimivat asiantuntijat yhä kelpoisiksi toteuttaa kansalaisyhteiskunnan tehtävää muiden sektoreiden täydentämisestä. Mutta erityisesti julkinen tila ja ideoiden taistelutanner -ajattelut korostavat kaikkien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tasavertaista kuulemista ja keskustelun voimaa. Tämän deliberaation mahdollinen puuttuminen huolestuttaa haastateltuja kansalaisyhteiskunnan toimijoita tässä tapauksessa huomattavasti.

Lopuksi ilmiö on omiaan vahvistamaan jäsenyyden ongelmia. Aiemmin on jo todettu että pelkältä rakenteeltaan ja maantieteeltään paikallistasolla on Suomessa ongelma saada edustusta ja tuottaa asiantuntijuutta. Jos vielä kansallisen tason toimijoiden kulttuurissa saavutetuista eduista kiinnipitäminen on tärkeämpää kuin paikallistason kuuleminen, on tämä omiaan kiihdyttämään voimattomuudesta kumpuavaa jäsenkatoa paikallistasolla.

*En halua että me tehdään yhteistyötä järjestöjen kanssa jotka vaan peesaa, ei siitä saa lisäarvoa. Järjestöjen lisäarvo ja perustehtävä viranomaistyössä on tuoda kansalaisyhteiskunnan näkemys, joka pitää aina tuoda esille ilman mitään pelkoa siihen että olisiko tää nyt huono juttu vai mielistellä. Kun järjestöt mielistelevät viranomaisia, niin syntyy viranomaisia, jotka uskovat järjestöjen hommaksi mielistelyn. (Valtiorahaston toimijan haastattelu 1.)*

Myös osa valtiorahaston edustajista tunnistaa vaaraksi kritiikin puutteen kansalaisyhteiskunnan toimijoissa. Aiemmin on jo esitelty myös valtiorahaston toimijoiden korostavan kansalaisyhteiskunnan arvoa juuri sen kriittisyyden myötä. Uuden ja risteävän tiedon tuottaminen julkisen sektorin päätösprosesseihin on usein iso syy osallistaa kansalaisyhteiskuntaa. Voidaankin esittää että suosimalla rakenteeltaan ja toiminnaltaan valtion instituutioita muistuttavia järjestöjä on ääritapauksissa vaarana että ne tuottavat samaa informaatiota mitä valtio itsekin pystyy tuottamaan.

Ilmiö nousee esille usein haastatteluaineistossa mutta ei esiinny dokumenttiaineistossa. Dokumentit kuvaavatkin useimmiten ennemmin valtion toimijoiden rooleja ja tehtäviä ja sivuuttavat kansalaisyhteiskunnan sisäiset ongelmat jäsenistökatoa lukuun ottamatta. Onkin turvallista esittää että ne antavat yksinkertaisemman ja positiivisemman kuvan kansalaisyhteiskunnan sisäisistä prosesseista kuin haastatteluaineisto. Koko ilmiö on vahvasti sidoksissa myös rahoitukseen. Rahoituksen rakennemuutoksen myötä yhdeksi syyksi välttää kritisoivaa roolia voidaan esittää lyhyempi ja katkonaisempi kansalaisyhteiskunnan rahoitusmalli. Tästä tarkemmin rahoitusta käsittelevässä alaluvussa.

Kansalaisyhteiskunnan kehitystrendejä käsittelevässä osiossa on tunnistettu tämä samainen ilmiö, jonka kuvataan syntyvän asiantuntijoiden liiallisesta ”läheisyydestä” valtioon. Tässä yhteydessä on todettu myös *tuttuuden* ongelma huomioimalla, että aiemmin valtion linjoja epävirallisilla vaikutuskeinoilla muotoillut järjestö voi olla jo sitoutunut kompromisseihin ja siten menettää kriittisyytensä myöhemmin virallisissa kanavissa. Näin epävirallinen vaikuttaminen heijastuu ongelmina kun on aika viralliselle vaikuttamiselle. Tätä läheisyyttä valtioon käsitellään myös haastatteluissa.

*Voi se läheisyys olla vaaraksi ja vaikuttaa toiminnan sisältöihin, suoraan tai välillisesti. Laajaa spektriä tarvitaan. On hyvä että on niitä, jotka ovat lähellä ja lähes osa hallintoa. On hyvä että on puolimatassa joitain ja semmoisia liikkeitä jotka on todella kaukana siitä. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

Muutamit kansalaisyhteiskunnan toimijat toteavat rakenteen olevan optimaalisesti sellainen, jossa eri ryhmät sijoittuvat eri etäisyyksille valtiosta kritisoinnin ja vakiintuneiden kuulemisroolien osalta. Nämä lausunnot korostavat, että tällaisessa kansalaisyhteiskunnassa eri ryhmien tulee kuitenkin kyetä viestimään keskenään, jotta valtiosta eri etäisyydellä sijaitsevista ryhmistä muodostuu toimiva kansalaisyhteiskunnan kokonaisuus. Tästä tarkemmin sektorien sisäisistä eroista käsittelevässä alaluvussa jossa käsitellään verkostoitunutta kansalaisyhteiskuntaa sekä yhden asian liikkeitä käsittelevässä alaluvussa, jossa käsitellään liikkeiden potentiaalia olla tällaista verkostoa täydentäviä toimijoita.

### **5.3.6. Sektorien sisäiset erot**

Lopuksi aineistossa, niin dokumenteissa kuin haastatteluissa, nousee esille ongelmia jotka kumpuavat eroista sektorien sisällä. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi julkisella sektorilla ministeriöiden välisiä eroja tai kansalaisyhteiskunnassa yhdistysten välisiä eroja.

*Valtionhallinto on edelleen jäykkää ja raskasta; lisäksi eri ministeriöissä ja kunnissa hallintokulttuurit vaihtelevat paljon (Oikeusministeriö 2014a).*

*Siinäkin on toisaalta sitten myös noussut esille virkamieskunnan vaihtumisen ja eläköitymisen kautta. Viime vuosina se on lähtenyt liikkeelle ja tahti on tiukkaa. [...] Hyvin helposti saattaa jopa ihan unohtua se, että jos ei ole tuotu perehdyttämisessä esille, että tästä on syytä viestittää toista ministeriötä tai käydä keskusteluja. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 2.)*

Ensimmäiset nostot koskevat julkisen sektorin toimijoiden siiloutumista. Niin KANE:n dokumenteissa kuin haastatteluaineistossa todetaan eri ministeriöissä vallitsevan hyvin erilaisia tapoja ja rakenteita

toimia. Ministeriöitä ei kuvata erityisen ketteriksi omaksumaan toistensa toimintamalleja tai edes kykeneväisiksi selkeästi ja tehokkaasti viestimään muille ministeriöille omasta toiminnastaan.

Siiloutuneet hallinnon organisaatiot ovat toki tuttu ja monisyinen ongelma, mutta tästä ilmiöstä on haittoja myös kansalaisyhteiskuntakontekstissa. Pyrkiessään kehittämään niin toimintakulttuuriaan kuin prosessejaan ministeriön voi olla vaikea oppia muiden hallinnon toimijoiden onnistumisista ja virheistä jos se on vahvasti siiloutunut omaan toimintaansa. Tämä hidastaa hyvien käytäntöjen ja uusien kuulemisen tapojen leviämistä hallinnon organisaatiosta toiseen. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijat, joiden on todettu toimivan jo rajallisilla resursseilla, saattavat joutua sopeutumaan ja oppimaan erilaisia tapoja olla tekemisissä hallinnon eri organisaatioiden kanssa.

Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastatteluissa nousee muutamia tapauskohtaisia kuvauksia, joissa sama järjestö on saattanut joutua toimimaan hyvin eri tavalla jopa yhden ministeriön sisällä kanssakäymisessä eri tahojen kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeriö nousee muutamankin kerran tapausesimerkkinä ministeriöstä, jossa suhde kulttuuri- ja liikuntapuoleen koetaan uudistushenkiseksi ja kevyeksi opetuspuolen ollessa hyvin rakenteisiin ja perinteiseen kuulemistyöhön kallistuva.

Tässä työssä on jo aiemmin osoitettu niin teorioissa kuin kansalaisyhteiskunnan roolia pohdittaessa tärkeäksi mahdollistaa kansalaisten tasa-arvoinen osallistuminen kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Yllä kuvattu ilmiö vie epätasa-arvoisuuden ongelman ministeriötasolle. Samaa järjestöä voidaan kohdella hyvin eri tavoin ja sille avautua hyvin erilaisia kanssakäymisen muotoja riippuen siitä, minkä hallinnon toimijan kanssa se on tekemisissä. Varsinkin, kun aineistossa on jo nostettu ongelmia myös siinä, miten ministeriöt pystyvät toiminnastaan kansalaisyhteiskunnalle viestimään.

Toimintakulttuurien ja prosessien vaihtelu on yksi ongelma. Toinen ongelma syntyy kansalaisyhteiskunnan esiin nostamien teemojen ja aiheiden parissa. On tiettyjä teemoja ja aiheita, joille on vaikea löytää ”omistajaa” ministeriöiden kesken.

*Vaikeista ja monimutkaisista asioista kyllä huomaa että kaikki haluavat vierittää sen seuraavalle asiaa liippaavalle ministeriölle. Tietysti jos se on lakisäänteisesti jollain, niin asia on eri. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1.)*

*Ministeriöt ovat hyvin siiloutuneita, ja työjärjestys ja asetukset viime kädessä sanovat mitä ministeriöiden toimialaan kuuluu. Suomessa toimitaan lain mukaan, ministeriöt ei voi mennä toisen tontille. Nykyäänhän on paljon poikkisektoraalisia tehtäviä josta ei voi suoraan sanoa että se liittyy just presiis tähän juttuun. [...] Tällaisissa kysymyksissä tavoitteenahan on ollut lisätä horisontaalista poikkisektoreiden koordinoitua että voitaisiin yhdessä tehdä asioita. Jonkunhan pitää aina ottaa koppi ja asettaa se elin jolla voi toimia. Tässä on tiettyjä hankaluuksia, sen voi suoraan sanoa. (Valtiorahaston toimijan haastattelu 4.)*

*Poliittisessa päätöksenteossa tulee kuulla heitä, joita asia koskee. Esimerkiksi nais-, mies- ja tasa-arvojärjestöjä tulisi kuulla nykyistä useammin myös muissa kuin suoraan tasa-arvoon ja sukupuoleen liittyvissä kysymyksissä, kuten demokratia- ja kansalaisyhteiskuntapolitiikkaan liittyvissä politiikka- ja lainsäädäntöprosesseissa. (Oikeusministeriö 2014a).*

Aineistossa kuvataan usein ja yksityiskohtaisesti tilanteita, joissa sama järjestö voi kohdata hyvin erilaista kohtelua riippuen siitä, minkä ministeriön tai julkisen sektorin muun toimijan kanssa järjestö on tekemisissä. Isona syynä nähdään ministeriöiden vastuualueet. Kansalaissektorin toimijat voivat nähdä hyvin eri tavalla sen, mitä sektoreita heidän intressinsä koskevat kuin julkisen sektorin toimijat. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen parissa työskentelevä järjestö voi nähdä, että teema koskettaa niin ympäristö-, maa- ja metsätalous-, työ- ja elinkeino-, ulkoasiain- kuin liikenne- ja viestintäministeriötäkin. Esimerkki ei ole haastatteluaineistosta, vaan kirjoittajan oma. Valtiohallinnon toimijat, joilla kuitenkin on tarkasti lailla rajatut tehtävät, eivät välttämättä aina tulkitse alaa samalla tavalla.

*Kun ministeriöt tulee kansalaisjärjestön järjestämään tilaisuuteen ja siellä ekaa kertaa keskustelevat keskenään näistä asioista... onhan se nurinkurista. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1.)*

*Sellainen oletamus, että asiat on selkeitä ja yhteistyö yli ministeriöiden sujuu hyvin on ollut itsellä vahvempi kuin totuus onkaan ollut. (Valtion toimijan haastattelu 5.)*

Yksi ongelma on löytää ministeriö, joka kokee aiheen omakseen. Kuitenkin, kuten yllä on jo todettu, useat ongelmat, joiden kanssa kansalaisyhteiskunta painii, voidaan nähdä kuuluvan lukuisille ministeriöille. Tällaiset poikkisektoraaliset aiheet ovat hyvin vaikeita käsiteltäviä siiloutunutta kulttuuria ylläpitäville ministeriöille ja muille julkisen sektorin instituutioille.

Hallintokulttuurin erot voidaan nähdä sellaisiksi asenteellisiksi kysymyksiksi, joita on jo aiemmin tässä työssä käsitelty. Rajattujen vastuualueiden kaltaiset tilanteet joissa ministeriöt ja kansalaisjärjestöt ymmärtävät ministeriöiden vastuuroolin eri tavalla taas ovat vahvasti sidoksissa työssä jo usein esiteltyyn systeemiajattelun ideaan kansalaisyhteiskunnasta mukautuvana ja sopeutuvana sektorina. Systeemiajattelussa kansalaisyhteiskunnan vastapainona nähdään hitaasti reagoiva ja jämeriin rakenteisiin kiinnittyvä julkinen sektori. Myös kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana nostaa esille kansalaisyhteiskunnan itseohjautuvan roolin. Juuri tästä on kyse yllä kuvatuissa tilanteissa. Kansalaisyhteiskunta muovautuu käsittelemään niitä ongelmia jota yleisesti kansalaiset elämässään kohtaavat, mutta julkisella sektorilla ei ole vielä tunnistettu selkeätä vastuutahoa joka voisi lähteä kansalaisyhteiskunnan kanssa käsittelemään näitä ongelmia. Tai vaihtoehtoisesti ongelma koskettaa

useampaa sektorin tahoa, jotka siiloutumisen myötä eivät kykene yhteiseen kanssakäymiseen kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Roolien valossa tämä on tietysti ongelma. Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuus menee hukkaan jos sitä kuuntelevat tahot eivät pidä käsiteltävää aihealuetta itselleen tärkeänä, Kansalaisten on vaikea valvoa etujaan tietyn teeman parissa, jos heille itselleenkin on epäselvää, miltä julkisen sektorin taholta näitä etuja tulee vaatia.

*Kuntien avustuskriteerien ei koettu kattavan kaikkia järjestötyyppejä riittävän hyvin, vaan jotkut järjestötyypit (esim. vanhempainyhdistykset) putoavat avustusluokkien väliin. Myös valtionhallinnon tuissa havaittiin puutteita. Esimerkiksi eräs vammaisjärjestö katsoi tekevänsä myös kansanterveydellistä työtä, mutta ei voinut saada tätä tarkoitusta varten OPM:n liikuntarahoitusta. [...] Suomesta puuttuu myös lähes kokonaan demokratian edistämiseen keskittyneet järjestöt, jotka eivät välttämättä löydä sopivaa rahoitusta olemassa olevista tukimuodoista. (Oikeusministeriö 2009a).*

Kansalaisyhteiskunnan rahoituksen yksityiskohtia käsitellään tarkemmin myöhemmin, mutta aineistossa esiin nousevat, yllä kuvatun kaltaiset tilanteet liittyvät läheisesti eroihin sektoreiden sisällä. Erot ovat kansalaisyhteiskunnalle yhtäältä ongelma siksi, että ne rajaavat vaikutuskeinoja julkisen sektorin suuntaan. Mutta ongelma laajenee myös järjestöjen muuhun työhön kuin edunvalvontaan ja osallistumiseen. Valtion sektoriajattelun kuvataan koskevan myös kansalaisyhteiskunnan julkista rahoitusta. Rahoittavat julkiset tahot näkevät järjestöt oman työnjakonsa kautta, joka synnyttää tapauksia joissa monella sektorilla toimivien järjestöjen (nostossa vammaisjärjestö) tai ministeriöiden vastuualueiden ulkopuolella toimivien järjestöjen (jo aiemminkin esille nostetut demokratian edistämistä ajavat järjestöt) on vaikea taata tehokas toimintansa. Näin suppea sektoriajattelu ei pelkästään heikennä kansalaisyhteiskunnan osallistumiskeinoja ja kansalaisyhteiskunnan asiantuntevuuden täyttä hyödyntämistä vaan on myös haitallista osin kansalaisyhteiskunnan toiminnalle näiden roolien ulkopuolella ja jopa niissä järjestöissä, jotka eivät välttämättä edes etsisi osallistumis- ja vaikutuskeinoja julkisen sektorin toimintaan. Ongelma koskee myös palveluntuotannon järjestöjä, kuten esimerkin vammaisjärjestö. Kolmatta sektoria käsitellään myöhemmin, mutta jo tästä esimerkistä on hyvä huomata kansalaisyhteiskunnan mukautuva rooli myös palveluntuotannossa: on syytä olettaa että kyseinen vammaisjärjestö itse halusi ryhtyä palveluntuottajaksi, ei niinkään että palveluita oli tilattu julkiselta sektorilta.

Kiinnostavasti teorioista voidaan lopuksi esittää, että neo-Tocqueviljeläinen kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä -teoriaryhmä ei välttämättä näkisi yllä kuvattuja sektorien sisäisiä eroja ongelmaksi. Niiden mukaan valtion ainoa rooli kansalaisyhteiskuntaa kohtaan on taata laissa minimipuitteet kansalaisyhteiskunnan olemassaololle. Voidaan esittää että hyvin siiloutuneen oikeusministeriön olisi

helpompi saavuttaa tämä tavoite kuin jos se joutuisi keskustelemaan muiden ministeriöiden kanssa aiheesta. Koska kansalaisyhteiskunta muuten on erillinen julkisesta sektorista, ei muiden ministeriöiden tulekaan keskittyä kansalaisyhteiskuntaan tai huolehtia sen rahoittamisesta. Kuten arvata saattaa, työn aineisto on hyvin eri mieltä aiheesta neo-Tocquevillläisten kanssa.

Kuitenkin myös positiivisia ilmiöitä nousee esiin kun sektorien sisäisiä eroja käsitellään kansalaisyhteiskunnan kautta.

*Kyllä se kuuluu meidän työhön ja ollaan iloisia että he tulevat meidän tilaisuuksiin, sitä arvostetaan. Me ollaan annettukin ymmärtää että mielellään toimitaan pyöreän pöydän keskustelujen paikkana. Sitä ministeriöt arvostaakin että puolueeton toimija kuten järjestö antaa keinot toimia nopeammin kuin viranomaiset. [...] Valtiohallinnasta tulee suoraan pyyntöjä nostaa jotain asiaa esille tai luoda keskustelua jossa eri toimijat kohtaavat. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1.)*

Muutamassa haastattelussa todetaan yllä olevan nosteen kaltaisesti kansalaisyhteiskunnan olevan kykeneväinen rikkomaan julkisen sektorin siiloutumista. Sen työ itse määrittelemiensä, ei valtion organisaatioiden rajojen mukaisten, ongelmien parissa nähdään voimavarana, joka saa julkisen sektorinkin havahtumaan näihin ongelmiin.

Tämä on ehkäpä aineiston selkein esimerkki siitä itseohjautuvasta, mukautuvasta ja rajoja rikkovasta kansalaisyhteiskunnasta joksi osa tämän työn teorioista sen kuvaavat. Tässä ei ole kyse sektoriajattelun kaltaisesta julkisen sektorin ”paikkaamisesta” vaan proaktiivisesta työstä sektorien välillä ja sektorien sisäisten organisaatioiden välillä sosiaalisten reformien saavuttamiseksi kuten kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana sen kuvaa.

Miten kansalaisyhteiskunnan toimijat sitten kokevat oman sektorinsa sisäiset erot?

*On yhteistyötä ja on päällekkäisyyttä, saa ollakin en ole huolissani. Nämä asiat ovat monitahoisia ja laajoja, kuka nyt tykkää tehdä eri organisaatioissa ja tavoilla tehdä töitä. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7.)*

Siinä missä julkisen sektorin sisäisiä eroja käsitellään niin dokumenttiaineistossa kuin molempien sektorien haastatteluaineistossa käsitellään kansalaisyhteiskunnan sisäisten ryhmien ja organisaatioiden eroja vain kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastatteluissa. Kansalaisyhteiskunnan toimijat kommentoivat kuitenkin paljon näitä eroja.

Useimmiten kommentit ovat yllä olevan kaltaisia. Kansalaisyhteiskunnassa kuvataan olevan paljon samojen aiheiden kanssa päällekkäisesti toimivia ryhmiä. Yksi jakava seikka on rahoitusmalli.

Samojen aiheiden parissa työskentelevät järjestöt ja ryhmät voivat rahoittaa toimintansa hyvin eri tavoin. Sukupuolitasa-arvon parissa työskentelevä Seta ry:n rahoitus on pääasiassa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä raha-automaattiyhdistyksen julkista tukea, kun ihmisoikeusjärjestö Suomen Amnesty puolestaan rahoitetaan täysin jäsenmaksuin ja lahjoituksin. Samaiset järjestöt toimivat myös toisena järjestöjä jakavana esimerkkinä Amenstyn ollessa kansainvälisen järjestön paikallinen haara kun Seta puolestaan on muovautunut Suomessa. Esimerkki näistä kahdesta järjestöstä on omani.

Rahoitusmallin ja kansainvälisen ulottuvuuden lisäksi usein esiin nouseva seikka on järjestön rooli. Miltei kaikki haastateltavat toteavat oman järjestönsä tarjoavan niin osallistumisen keinoja kuin asiantuntevuutta, mutta silti omaa järjestöä voidaan kuvata vaikkapa erityisesti asiantuntijajärjestöksi tai edunvalvontajärjestöksi. Tämä näkyy myös niin jäsenistön määrässä kuin siinä, tavoitellaanko järjestölle edes suurta jäsenmäärää. Ne haastateltavat jotka kuvaavat omaa järjestöään asiantuntijajärjestöksi eivät usein korosta jäsenistön tärkeyttä tai pitkälti käsittele tässä työssä aiemmin esiin nostettua jäsenistön kriisiä. Tietysti lisäksi kolmannen sektorin järjestöt ovat oma ryhmänsä.

Usein myös kriittisyyden puutetta käsitelleessä alaluvussa esiin noussut idea ”etäisyydestä valtioon” nousee esille. Samojenkin teemojen parissa työskentelevät järjestöt ja ryhmät eroavat toisistaan siinä, miten vakiintuneet suhteet niillä on esimerkiksi lausunnonantajina ministeriöissä. Osa haastateltavista korostaa, että heidän ryhmänsä tietoisesti pyrkii asemoimaankin itseään sellaiseen rooliin, jossa suhteet julkiseen sektoriin eivät ole liian vakinaiset. Lopuksi tietysti jakautumista tapahtuu paikallistason ja kansallisen tason toimijoiden välillä. Haastateltavat tunnistavat että liitto-, piiri- ja paikallistasolla toimitan hyvin erilaisesti.

*Mutta kyllä rinnalle on tullut järjestäytymätön epämuodollinen toiminta, joka voi olla niin ihmisten välisiin verkostoihin, hetkellisiin yhteenliittymiin jossa hetkeksi tullaan yhteen jonkun asian taakse ja sitten eriydytään. Mutta myös organisaatioiden välisiin verkostoihin. [...] Meillä on joku tietty kampanja, löyhä verkosto, tehdään sitä ja sitten hajaannutaan. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

Järjestöjen ja ryhmien sektorilla on haastatteluiden perusteella siis myös vastuualueiden epäselvyyttä ja toimintatapojen erilaisuutta kuin julkisella sektorillakin. Kuitenkin monimuotoisuus nähdään pääasiassa positiivisena asiana. Pääsyy tähän on kommunikaatio kansalaisyhteiskunnan sisällä. Kaikki haastatellut kansalaisyhteiskunnan toimijat kuvaavat järjestönsä tai ryhmänsä toimineen ja toimivan verkostoituneesti lukuisten muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Saman teeman parissa työskentelevät järjestöt ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Nousevissa uusissa teemoissa löydetään verrattain helposti alun perin hyvin erilaisten asioiden kanssa työskennelleitä kumppaneita, kuten aiemmin kuvaamassani esimerkissä ilmastonmuutoksesta niin ympäristö- kuin

työpoliittisena asiana. Verkostoituminen on reagoivaa ja vaihtelevaa, kuten yllä olevassa nosteessakin todetaan, yhteistyö muodostuu tarpeesta ja rajalliseksi ajaksi.

Vaikka kansalaisyhteiskunnassa kulttuurit ja toimintatavat vaihtelevat, sieltä uupuu siiloutuminen. Monet työn teorioista tukevat tätä ilmiötä. Jo sektoriajattelussa Salamonin ja Anheierin malli kuvaa organisaatioiden päätöksentekoa itsenäiseksi ja joustaviksi, joka mahdollistaa nopeiden liittoumien synnyn ja katkeamisen. Työssä jo useaan esiin noussut systeemiajattelu korostaa tapauskohtaisuuden mukaan eri tavoin verkostoituvaa kansalaisyhteiskuntaa. Tässä tapauksessa nopea mukautuminen ei tapahdu sektoreiden välillä vaan sektorin sisällä. Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -teoriaryhmän kuvauksessa juuri korostetaan tärkeyttä luoda sidoksia myös kansalaisyhteiskunnan sisällä. Järjestöjen ja ryhmien valmius kanssakäymiseen muiden ryhmien kanssa on myös julkisen tilan periaatteiden mukaista eri argumenttien kohtaamiseen kannustavaa toimintaa. Teorioista huonoiten ilmiötä pystyy selittämään neo-Tocquevillean kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä, joka korostaa ryhmien itsenäisyyttä myös toisistaan.

*Se, mikä on musta hyvä kehitys, on järjestöjen yhteenliittymien kasvu. Koetetaan päästä eroon hirveän massiivisesta järjestöjen määrästä Suomessa ja tulee voimakkaampia toimijoita kentälle. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1.)*

Yksi haastateltavista kuitenkin näki järjestöjen ja ryhmien määrän ja päällekkäisyyden liian suureksi monella järjestösektorin alueista. Monimuotoisuuden rajaaminen nähtiin kannattavaksi vaihtokaupaksi, sillä suurempi yhteenliittymä mahdollisti paremmat voimavarat vaikuttamiseen ja edunvalvontaan. Samassa yhteydessä haastateltava kuvasi positiivisia kokemuksia oman kenttensä uudesta yhteenliittymästä, jonka syntymä oli tuonut yhteen saman kentän toimijoita ja siten saanut kehuja ministeriöiltä selkeästä yksittäisestä tahosta jonka kanssa toimia. Tapauksen voi tulkita liittyvän aiemmin esiteltyyn ideaan julkisen sektorin mieltymyksestä työskennellä tutun ja rakenteeltaan samankaltaisen tahon kanssa. Roolien valossa tämä ajattelu panostaa edunvalvonnan tärkeyteen monipuolisen osallistumisen kustannuksella.

*Järjestöjen voidaan myös nähdä olevan eriarvoisessa asemassa eduskunnan muodollisissa kuulemisprosesseissa. Valiokunnissa kuullaan liikaa samoja asiantuntijoita: esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen asema on vahva, kun taas vähemmistöjä edustavia järjestöjä ja tasa-arvojärjestöjä kuullaan vain marginaalisesti. [...] Ongelmana nähdään myös konsulttidemokratia, joka muuttaa kansalaisjärjestöjen roolia päätöksenteossa. Järjestöjen näkökulmasta konsultit ohjaavat hallintoa liikaa ja tekevät nykyään usein sitä ajatustyötä, joka on järjestöjen tehtävä. (Oikeusministeriö 2014a)*

Lopuksi sektoreiden eroja käsittelevässä yhteydessä on luontevaa nostaa esille aineistossa niin haastatteluissa kuin dokumenteissa silloin tällöin mainittava *konsulttidemokratia*. Julkisen vallan



ulkopuoliset asiantuntijat ovat perinteisesti kummunneet järjestökentästä, mutta nykyisin yksityisen sektorin konsulttien katsotaan saavan kasvavissa määrin huomiota, joka aiemmin on kansalaissektorille annettu. Lisäksi kuten on jo todettu hyvin pitkäaikaiseksi ja perinteiseksi ongelmaksi on tiettyjen järjestöjen nauttima erityishuomio, jossa ne nähdään asiantuntijoiksi monella eri sektorilla toisten järjestöjen roolin jäädessä hyvin rajalliseksi. Usein näiden muiden järjestöjen kuulemisen sijasta yksityisen sektorin konsulttien kuvataan saavan huomiota kuulemisessa. Konsulttidemokratian nousu nostaa muutaman kiinnostavan huomion teorioista.

Yhtäältä yksityisen sektorin mukaan ottaminen voidaan nähdä mahdolliseksi ongelmaksi kun taustalla on idea päätösten laadun varmistamisesta kansalaisten osallisuuden myötä. Toisaalta toisin kuin dokumenttiaineistossa nousee haastatteluissa näkyvästi esille kansalaisyhteiskunnan erityisasiantuntijuus monimutkaisilla politiikkasektoreilla. Kansalaisyhteiskunnan ammattimaistuminen on yhtäältä seurausta, toisaalta mahdollistaja sille, että järjestöt pystyvät keräämään hyvin perusteellisesti syvällistä ja erityislaatuista tietoa sektorista, jolla toimivat, kuten esim. ympäristö-, tasa-arvo-, kansanterveys- ja talousasioista.

Aiemmin esiin nostettujen roolien valossa on täysin perusteltua kritisoida konsulttidemokratiaa siitä, että se ei toteuta julkisen tilan arvoja deliberatiivisesta demokrataista. Kansalaiset, joihin päätökset vaikuttavat, eivät saa ääntään kuuluviin ilman kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. Siten deliberatiivisen demokratian ideaalien kautta päätökset ovat huonoja. Tämän kaltaisen tilanteen voisi hypoteettisesti kuvailla vaikkapa tapaukseksi, jossa paikalliset asukasjärjestöt sivutetaan yksityisen sektorin asiantuntijoiden tieltä.

Mutta entäpä esimerkiksi tapaukset, jossa päätetään laaja-alaisesti Suomen mittakaavalla monimutkaisista politiikkakokonaisuuksista. Kansalaisyhteiskunnan erityisasiantuntijuus on jo todettu, mutta mitä jos yksityisen sektorin toimijat pystyisivät tarjoamaan samanlaista asiantuntevuutta?

Tässä työssä esiteltyt teoriat ovat huteria antamaan vastauksen tähän ongelmaan. Ne eivät, kuten jo todettua, käsittele erityisen tarkasti kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuusroolia. Osa teorioista kuitenkin käsittelee julkisen, yksityisen ja järjestösektorin välistä suhdetta.

Corryn esittelemä sektoriajattelu asemoi kansalaisyhteiskunnan vain alisteiseksi paikkamaan ensimmäistä ja toista sektoria. Se korvaa markkinat niiden epäonnistuessa, mutta on turvallista olettaa että konsulttidemokratia kasvaa siksi, että siellä on kysyntää jota markkinat voivat kohdata. Corryn systeemiajattelu toisaalta näkee kansalaisyhteiskunnan nopeasti mukautuvana sektorina joka auttaa rajallisesti toimivia julkista ja yksityistä sektoria sekä yksittäisiä kansalaisia toimimaan yhdessä.

Edwardsin esittelemä teoriaryhmä kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana näkee kaikkien neljän sektorin yhteistyön tärkeäksi reformien saavuttajana. Lisäksi se nostaa esiin talouden teorioita, joissa kansalaisyhteiskunta nähdään yksityisen sektorin omatuntona.

Niin mukautuvuudesta kuin ”omatunnosta” voidaan tulkita, että kansalaisyhteiskunta pystyy toimimaan niiden rajojen ulkopuolella, jotka yksityistä sektoria rajoittavat. Näin teorioiden valossa voidaan esittää, että järjestösektori pystyy tuomaan asiantuntijarooliinsa sellaista lisäarvoa, joka on mahdotonta yksityiselle sektorille. Kiinnostavasti tämä kansalaisyhteiskunnan erityisarvo suhteessa yksityiseen sektoriin nousee parhaiten esille kolmatta sektoria käsittelevässä alaluvussa.

### **5.3.7. Yhteenveto**

Kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin välisessä kanssakäymisessä on paljon ulottuvuuksia ja ongelmia. Yksinkertaistaen järjestön näkökulmasta ongelmat voidaan jaotella kolmeen eri vaiheeseen.

Lähinnä järjestöä ovat ongelmat *prosesseissa* eli niissä virallisissa ja rakenteellisissa osallistumisen keinoissa. Julkisen sektorin osallistumisen keinot ovat vielä pääasiallisesti ylhäältä-alas-tyyppistä lyhytaikaista kuulemistä, joka ei jätä kansalaisyhteiskunnalle tilaa löytää itselleen sopivia ja kansalaisyhteiskunnan potentiaalin parhaiten hyödyntäviä osallistumisen keinoja. Lisäksi tiukka aikataulu vaikeuttaa mielipiteenmuodostusta kansalaisyhteiskunnassa.

Prosessiongelmien voi nähdä syntyvän hieman etäämmällä sektoreiden välisestä rajapinnasta, julkisen sektorin *toimintakulttuurin* ongelmista. Julkisen sektorin toimintakulttuuri ei kannusta etsimään osallistavia alhaalta-ylös-keinoja. Kansalaisyhteiskuntayhteistyötä määrittävä kulttuuri perustuu isolta osin *tuttuuteen* ja *samankaltaisuuteen*. Ne järjestöt, jotka ovat ennestään tuttuja julkiselle sektorille saavat myös vastaisuudessa eniten huomiota. Lisäksi usein julkinen sektori suosii rakenteellisesti sitä itseään muistuttavia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. Tämä jälleen rajoittaa kansalaisyhteiskunnan rajoja rikkovan ja mukautuvan potentiaalin hyödyntämistä ja suosii vanhoja toimijoita, vaikeuttaen uusien aiheiden nousemista rajapinnalle. Erityisesti tuttuuden ja samankaltaisuuden suosimisessa kärsii paikallistaso.

Toimintakulttuurin ongelmat voivat taas syntyä ongelmista kansalaisyhteiskunnan *ymmärtämisessä*. Toinen ongelma on *poliittisessa ohjauksessa* joka saattaa vaikuttaa omalta osaltaan siihen, miten virkamiehet voivat toimia.

Myös kansalaisyhteiskunnasta on löydettävissä ongelmia rajapinnan toimimisen osalta. *Deliberaation puute* saattaa luoda muutamia äärimmäisillä mielipiteellä varustettuja ”huutelijoita”, erityisesti teknologian kehityksen myötä. Vastailmiönä julkinen sektori saattaa huutelijoista huolestuneena pitäytyä perinteisen rajallisissa osallistumiskeinoissa.

Tuttuuden ja samankaltaisuuden suosiminen yhdistettynä kansallisen tason korostumiseen ja järjestöjen ammattimaistumiseen saattaa luoda järjestöihin *kriittisyyden puutetta*. Tämä on haitallista erityisesti paikallistasolle ja tavalliselle jäsenistölle.

Osa järjestöistä pyrkii kiertämään prosessien ja toimintakulttuurin ongelmia vaikuttamalla poliittiseen ohjaukseen. Tämä epätasa-arvoisesti suosii erityisesti hyväresurssisia järjestöjä ja heikentää vaikutustyön läpinäkyvyyttä. Toiset järjestöt kuitenkin painottavat mieluummin työssään virkamiestasoon.

Lopuksi molempien sektoreiden sisällä on organisaatiokohtaisia eroja. Julkisen sektorin siiloutuminen tekee osallistumisesta ja edunvalvonnasta raskaampaa käytäntöjen vaihdellessa organisaatiosta toiseen. Lisäksi se vaikeuttaa huomattavasti monialaisten ongelmien käsittelyä. Toisaalta kansalaisyhteiskunnalla voi mukautuvana ja rajoja rikkovana sektorina olla mahdollisuus vähentää tätä siiloutumista. Myös kansalaisyhteiskunnassa on sektorin sisäisiä eroja, mutta niitä ei koeta niin ongelmalliseksi, koska siiloutumista ei tapahdu samalla tavalla ja erilaiset toimijat ovat verkostoituneita. Tästäkin on kiittäminen mukautuvuutta ja rajojen rikkomista.

Käytännössä kaikki kansalaisyhteiskunnan roolit ovat uhattuja näissä ongelmissa, vähiten tietysti pelkkään kansalaisyhteiskuntaan keskittyvät roolit osallistumisesta itseisarvona ja kansalaiseksi kasvattamisena. Aineistossa niin dokumentit kuin haastattelut tunnistavat tasaisesti prosessien ja ymmärryksen ongelmia, mutta toimintakulttuurin ja poliittisen ohjauksen ongelmia käsitellään paljon tarkemmin haastatteluaineistossa. KANE:n dokumenttien voi näin esittää keskittyvän juuri rakenteellisen vaikuttamiseen kansalaisyhteiskuntayhteistyöstä puhuttaessa. Sektorien sisäisiä eroja käsitellään molemmissa aineistoissa, mutta kansalaisyhteiskunnan kritiikin puute taas on pääasiassa haastattelussa nähty ongelma. Jälleen aiempi on ennemmin rakenteellinen ongelma kuin jälkimmäinen on ihmiskeskeinen ongelma.

Teorioiden valossa yksinkertaistaen voidaan tiivistää, että nykyisiä toimia kritisoivat näkemykset sopivat verrattain hyvin sektoriajattelun kuvaan kansalaisyhteiskunnasta. Rajapintaan syntyy aineiston mukaan ongelmia silloin kun kansalaisyhteiskunta nähdään alisteiseksi julkiselle sektorille. Parannusehdotuksia ja optimitilanteita kuvatessa ideat liittyvät kansalaisyhteiskunta hyvänä

yhteiskuntana -ajattelun ja systeemiajattelun kuvaamaan itseohjautuvaan, rajoja rikkovaan ja olosuhteisiin mukautuvaan kansalaisyhteiskuntaan.

Lisäksi optimaalisessa kanssakäymisessä kansalaisyhteiskunta toimii kuin julkinen tila. Se antaa tilaa ja aikaa kansalaisille muodostaa mielipiteensä, kohtelee kansalaisia ja järjestöjä tasa-arvoisesti, on läpinäkyvä ja kykenee välittämään paikallistason näkemyksiä kansalliselle tasolle.

Seuraavassa alaluvussa käsitellään aineistossa erityisesti kolmatta sektoria käsitelleitä kohtia.

## 5.4. Kolmannen sektorin rooli

Kolmas sektori, eli kansalaisyhteiskunta palveluntuottajana, ei ole aineistossa erityisen näkyvässä roolissa. Se kuitenkin nousee dokumenttiaineistossa esille useammin ja monipuolisemmin kuin haastatteluaineistossa. Osin tämä johtuu varmasti haastattelukysymyksistä jotka kumpuavat työn teorioista ja kansalaisyhteiskunnan aiemmasta tutkimuksesta. Tämän työn politiikan tutkimuksen kentältä nousseet teoriat lähestyvät yleistäen siitä perusolettamuksesta, että kansalaisyhteiskunnassa kansalaiset kokoontuvat vapaaehtoisesti toteuttamaan itseään tai ajamaan etujaan. Kuten on jo todettua, kolmannen sektorin tutkimus lähtee usein aivan erilaisista, taloustieteestä kumpuavista lähtökohdista. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että työssä käsiteltävät teoriat ovat parempia työkaluja tutkimaan kansalaisyhteiskuntaa osana demokraattista järjestelmää kuin kansalaisyhteiskuntaa osana palveluntuotantoa.

Tästä huolimatta niin KANE:n dokumenteissa kuin hieman myös haastatteluissa käsitellään kolmatta sektoria, ja käytössä olevat teoriat pystyvät ainakin rajallisesti auttamaan kolmannen sektorin ymmärtämisessä ja varsinkin siinä, miten perinteinen demokraattinen kansalaisyhteiskunta ja kolmas sektori soveltuvat yhteen.

*Talouskriisi merkitsee, että julkisen sektorilla on vaikeuksia palvelujen tuottamisessa, mistä seuraa korostunut tarve kansalaisjärjestöjen julkisen sektorin toimintaa tukevalle roolille erityisesti sosiaali- ja terveysalalla sekä myös muiden järjestöjen toimialoilla. [...] Lähtökohtaisesti tavoitteiltaan järjestöt poikkeavat olennaisesti liiketoiminnasta, sillä järjestöjen ylläpitämiin arvoihin kuuluvat muun muassa vapaaehtoisuus, yhteisvastuu, solidaarisuus ja osallistuminen. (Oikeusministeriö 2010c.)*

*Lisäarvoa suhteessa muihin palveluntuottajiin tuo järjestöjen toiminnan luotettavuus, jonka perustana on järjestöjen vahva, sitoutunut ja kestävä arvopohja. [...] Järjestöissä on eettisistä ja aatteellisista lähtökohdista haluttu lähteä kehittämään palveluja ja tukea sellaisiinkin tilanteisiin, joissa yritysmäinen palvelutuotanto ei ole kannattavaa eikä julkisella vallalla ole*

*tarpeeksi erityisosaamista ja resursseja. Tältä osin tehty työ on korvaamatonta. (Oikeusministeriö 2008f.)*

*On kuitenkin huolehdittava, ettei järjestötoimintaa tarkastella yksinomaan täydentävänä julkisten palvelujen tuottajana vaan tunnistetaan sen laaja-alainen ja monimuotoinen rooli ja merkitys. Kansalaisjärjestöt eivät ole osa julkista sektoria tai elinkeinoelämää. Kansalaisyhteiskunnan tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että ne jatkossakin voivat toimia ensisijaisesti aatteellista lähtökohdista, ilman että tarpeettomasti joutuvat muovaamaan toimintaansa elinkeinoelämän käsitteiden, toimintatapojen tai toimintalogiikan mukaiseksi. (Oikeusministeriö 2009f.)*

*Lisäksi sitoumuksessa voitaisiin ottaa kantaa siihen, että kansalaisyhteiskunnan arvoa ei voida eikä sitä tule laskea palveluiden tuotannolla, tuotetuilla hyödyillä yms. (Oikeusministeriö 2010b).*

KANE:n dokumentit tunnistavat aiemmassa tutkimuksessa esiin nostetun muutoksen, jossa julkiselle sektorille on muodostunut ongelmallisesti vastata kaikkiin hyvinvointivaltion tarpeisiin omalla palveluntuotannollaan. Tätä tilannetta on noussut osaltaan paikkaamaan kolmannen sektorin palvelutuotanto. Samanaikaisesti dokumentit tunnistavat ristiriitaisen tilanteen, jossa kansalaisyhteiskunnan tulisi yhtäältä paikata julkisen sektorin palvelutuotantoa ja toisaalta toimia itsenäisen elinvoimaisena ja muiden sektoreiden rajoja rikkovana. Niin dokumentit kuin haastattelut toteavat, että palvelutuotantoroolissa olevat järjestöt ovat hyvin vahvasti sidoksissa valtioon. Palveluntuotannossa julkinen sektori vaatii tietysti hyvin tarkkojen ehtojen seuraamista ja jatkuvaa palveluntuottajajärjestön toiminnan seuranta. Samaan yhteyteen todetaan, että tämä läheisyys voi olla ongelma niin kansalaisyhteiskunnan muille tehtäville kuin sen spontaanille luonteelle.

Tämä voidaan tulkita teorioiden kautta asettaa sektoriajattelun ja systeemiajattelun vastakkainasetteluksi. Ensimmäinen sijoittaa kansalaisyhteiskunnan alistaiseksi ja lähelle julkista sektoria, toinen korostaa näkee sen valtiosta verrattain irrallaan ja itseohjautuvana toimivana yksilönä. Myös Edwardsin tavassa ymmärtää kansalaisyhteiskunta hänen esittelemän kolmen teoriaryhmän kautta korostuu kansalaisyhteiskunnan irrallisuus valtiosta.

Tämä vastakkainasettelu on keskiössä kun pohditaan kansalaisyhteiskunnan roolia tämän työn teorioiden kautta. Palvelutuotannon myötä julkinen sektori saattaa nähdä kansalaisyhteiskunnan arvon vain sektoriajattelun tavoin. Sen rooli edunvalvojana, osallistumisen mahdollistajana ja kriittikkona heikkenee. Kiinnostavaa on, että dokumenteissa ongelma on juuri julkisen sektorin toimintakulttuurissa ymmärtää kansalaisyhteiskuntaa. Dokumentit ikään kuin muistuttavat, että julkisen sektorin tulee pitää kansalaisyhteiskuntaymmärryksensä myös systeemiajattelun kaltaisena.

*Nykyisen palvelurakenteen monipuolisuus on osin sen ansiota, että järjestöissä on tunnistettu monesti ensimmäisenä muuttuvan yhteiskunnallisen tilanteen myötä uusia tarpeita ja alettu kehittää uusia palveluja. Erityisesti tämä koskee monien erityisryhmien palveluita. Ne ovat olleet edelläkävijöitä myös monien uusien työmenetelmien kehittämisessä, joita sittemmin on otettu käyttöön myös julkisella sektorilla. Järjestöjen joustavan ja nopeasti reagoivan toiminnan edellytys on aina ollut elävä yhteys kansalaistoiminnan ja palvelutoiminnan sekä toisaalta ammatillisen ja vapaaehtoistoiminnan välillä. (Oikeusministeriö 2010c).*

Jo aiemmin työssä on käsitelty aineistossa nousevaa kansalaisyhteiskunnan erityisarvoa, joka asettaa sen erityisasemaan suhteessa muihin sektoreihin. Tämä erityisarvo nousee myös perusteeksi sille, miksi kolmas sektori on sopiva palvelutuottaja. Yhteisvastuu, solidaarisuus, vahvat sidokset, aatteellinen pohja ja jopa vapaaehtoisuus luovat järjestöjen tuotantoon ylimääräistä, jota ilmeisesti ainakin yksityinen sektori ja mahdollisesti julkinenkaan sektori eivät pysty tuottamaan. KANE:n dokumentit eivät sinällään lähde selittämään sitä, miten nämä seikat itse asiassa osana palveluntuotantoprosessia ovat asioita, jotka parantavat tuotannon laatua.

Tämä palvelutuotannon erityisarvo on kiinnostava huomio teorioiden valossa. Sektoriajattelun kuvaus kansalaisyhteiskunnan roolista näyttää pystyvän hyvin selittämään juuri kolmannen sektorin olemassaolon. Kansalaisyhteiskunta on luotu paikkaamaan valtiota hyvinvointivaltion tuotannossa tai markkinoita niiden epäonnistuessa. Tämä määritelmä soveltuu erinomaisesti selittämään kolmannen sektorin olemassaolon, mutta sen erityisarvo ei juurikaan teoriassa esiinny. Sektoriajattelu antaa ymmärtää, että tilanteissa joissa julkinen sektori on epäonnistunut ja markkinat eivät näe kannattavaksi toimia on kolmas sektori alisteisesti ikään kuin ”viimeinen taho” tuottamaan palveluita.

Systeemiajattelu ja kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana näkevät kansalaisyhteiskunnan arvon siinä, että ne pystyvät toimimaan alueilla joissa julkinen ja yksityinen sektori epäonnistuvat. Tämä määritelmä soveltuu yllä esimerkissä mainittuihin tapauksiin, jossa palvelutuotanto vaatii niin erityislaatuista osaamista tai on kohdistettu niin pienelle ryhmälle, että valtion on se vaikea toteuttaa. Tämä todellakin on toimimista julkisen sektorin rajojen ulkopuolella. Mutta nämä teoriat kuvaavat kansalaisyhteiskuntaa ennemmin sosiaalisten reformien aikaansaamisen työkaluksi. Tässä työssä käytettävien teorioiden valossa kolmannen sektorin palvelutuotanto sopii parhaiten sektoriajattelun määritelmään, joka kylläkin antaa ymmärtää että kolmannen sektorin palvelutuotanto tehdään täydentämään niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin toimintaa, ei siksi että se tuottaa erityistä lisäarvoa oman arvopohjansa kautta.

*Haavoittuvissa tilanteissa olevien ihmisryhmien ja muiden erityisryhmien palveluiden ja oikeuksien turvaamiseksi voi olla tarpeen antaa julkisen palvelun velvoite rajatuissa tilanteissa järjestöille, säätiöille tai yritysille. (Oikeusministeriö 2009g.)*

*Järjestöjen saamat avustukset eivät saa tuottaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa ja se muuttaa järjestöjen mahdollisuuksia tuottaa palveluja. Järjestöjen näkökulmasta olisi tarpeellista tehdä markkinamääritystä, milloin järjestöt toimivat yritysten kanssa samoilla markkinoilla ja milloin eivät. (Oikeusministeriö 2008f).*

Yllä käsitellyn sektoriajattelun valossa yllä olevat nosteet hankintalain lausunnosta ja raportissa yleishyödyllisistä palveluista ovat hyvin perusteltuja. Tämän kaltaisia huomioita löytyy KANE:n dokumenteissa usein kolmatta sektoria käsitellessä. Ne luovat selkeän vastuujärjestyksen, jossa palveluita tuotetaan. Pääasiallinen palveluiden tuottaja on julkinen sektori. Erityistapauksissa tämä palveluntuotantorooli voidaan kuitenkin sisällyttää muiden sektoreiden vastuulle.

Kuitenkin tapauksissa, joissa palvelutuotantovastuu siirtyy, on varmistettava, että kolmannen sektorin toimijat, jotka palvelutuotannon isäksi voivat lisäksi saada muihin tehtäviinsä julkisia avustuksia, eivät voi tätä avusteista toimintaansa käyttää epäreilun kilpailuaseman luomiseen palveluntuotannossa. Eli yksityisen ja kolmannen sektorin on lähdeittävä samoista asetelmista saadessaan julkiselta sektorilta palvelutuotantovastuun. Kolmannen sektorin ei tule luoda huomattavaa kilpailuhaittaa yksityiselle sektorille.

Tämä on selvää sektoriajattelua. Usein dokumenteissa ei nosteta esille kansalaisyhteiskunnan erityisarvoa ilman että niissä samalla nostetaan esille yksityisen sektorin olemassaolo ja mahdollinen kilpailuhaitta. Kilpailuhaitan korostaminen on myös teoreettisesti lähellä sektoriajattelua, jossa kolmas sektori on alisteinen niin julkiselle kuin yksityiselle sektorille.

*Se mikä meille näkyy, on että yksityiset palveluntuottajat ovat toivoneet pääsevänsä liiton jäseneksi. Liiton säännöissä on selvästi että pitää olla julkisyhteisö tai rekisteröity yhdistys. Yksityiset palveluntuottajat ovat sitten perustaneet järjestöjä siksi että pääsisivät mukaan liiton toimintaan. Että sellainen halu päästä vakiintuneeksi toimijaksi tässä maassa on kova. Kanavia sen onnistumiseen ei toisaalta ole. Se on heidän kannaltaan kiusallista. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1.)*

Myös haastatteluissa tunnistetaan julkisen sektorin palvelutuotannon heikentyneen ja kolmannen sektorin vastuun kasvaneen tällä kentällä. Kiinnostavana ilmiönä joka ei dokumenttiaineistossa esiinny kaksi haastateltavaa kuvaavat yksityisen sektorin palveluntuottajien pyrkivän yhteistyöhön järjestösektorin kanssa. Yllä olevassa nosteessa tämä tarkoittaa liittymispyrkimyksiä alan kattojärjestöön toisen haastateltavan kuvatessa yritysten perustamia omia kattojärjestöjen kaltaisia yhteenliittymiä, joihin myös järjestöjä houkutellaan.

Tämän ilmiön voi tulkita siten, että yksityinen sektorikin on nähnyt lisäarvoa siinä, että tuotetut palvelut mielletään kolmannen sektorin arvojen mukaiseksi. Pyrkimällä liittoon kolmannen sektorin toimijoiden

kanssa yritykset voivat toki tavoitella järjestöjen jakavan asiantuntemustaan palveluiden tuottamisessa, mutta haastatteluiden mukaan tällaisessa käytöksessä on tunnistettavissa halu saada uskottavuutta toimijana ja vakiintuneempaa toimintaa, johon järjestöjen nähdään paremmin pystyvän.

Teorioiden valossa tässäkin kyseessä on kiinnostava vastakkainasettelu. Yhtäältä kolmas sektori ei saa tuottaa kilpailuhaittaa yksityiselle sektorille paikatessaan julkisen sektorin puutteita, sektoriajattelun oppien mukaisesti. Toisaalta kuitenkin yksityinen sektorikin kokee, että kolmannen sektorin kaltainen toiminta pystyy tuottamaan jonkinlaista erityisarvoa palveluntuotannossaan, joka muistuttaa enemmän systeemiajattelua. Tällaista ajattelutapaa myös työssä esitelty aiempi kolmannen sektorin tutkimus korostaa. Kokonaisuutena pelkästään kolmannen sektorin palveluntuotannon rooli vaikuttaa aineiston valossa ristiriitaiselta jo ennen kuin huomioon otetaan ne ongelmat joita palveluntuotanto luo perinteisille rooleille edunvalvonnasta, osallistumisesta ja kritiikistä.

*Kansalaisjärjestöjen lainsäädännöllinen ja hallinnollinen taakka on viime vuosina muuttunut suhteettoman raskaaksi. Sääntely-ympäristön yksinkertaistaminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta järjestöt voisivat keskittyä tarkoitukseensa ja tuottaa yleishyödyllisiä palveluja. (Oikeusministeriö 2010c.)*

*Resursseja tulisi suunnata nykyistä enemmän kuntien ja järjestöjen osaamisen vahvistamiseksi kilpailutukseen liittyvissä asioissa. [...] Tilaajilla nähdään puutteita kilpailuttamisosaamisessa, mutta myös substanssiasiantuntemuksessa. Kilpailuttamiskriteerejä pidetään usein epäselvinä ja niiden ei katsota aina soveltuvan järjestömuotoiseen toimintaan. (Oikeusministeriö 2009g.)*

Aiemmin käsitellyt hallinnon monimutkaisuus ja läpinäkyvyyden puute nousevat esille myös palveluntuotannossa. Siinä missä monimutkaisuus osallistumiskeinoissa voidaan nähdä ongelmaksi julkisen tilan toiminnalle ja deliberatiiviselle demokraatille, on monimutkaisuus tässä tapauksessa enemmän vain tehokkuuskysymys. Se asettaa vaatimuksia kansalaisyhteiskunnan toimijoille kasvattaa asiantuntijoiden määrää järjestöissä, jonka seurauksia on jo aiemmin käsitelty. Toisaalta myös julkiselta sektorilta todetaan puuttuvan asiantuntemusta kansalaissektorista palveluntuotantoon tilaajaroolissa.

Jälleen hallinnon haasteiden myötä kansalaisyhteiskunta osoittaa kykynsä mukautua ja muovautua tilanteiden ja tarpeiden mukaan. Aineistossa niin haastateltavat kuin dokumentit tunnistavat viimeisten vuosien osalta trendin, jossa järjestöt yhtiöittävät palveluntuotantoaan.

*Yritysmäisen palveluntuotannon kasvua selittävät sekä uusien yrittäjien tulo markkinoille että joidenkin järjestöjen laajamittainen palvelujen yhtiöittäminen (Oikeusministeriö 2008f).*



*Järjestöjen yhtiöittäessä palvelutuotantoaan voittoa tavoittelevaksi yhtiöksi perusteiden tulisi olla liiketaloudelliset. Perusteena ei saisi olla vain sääntelyn epäselvyys tai epävarmuus toimintaympäristöstä. (Oikeusministeriö 2010c.)*

*Sitten se mikä on vaikuttanut, on kun 2005 tuli verottajan ohje tästä yleishyödyllisestä toiminnasta ja siitä käynnistyi sitten se, että järjestöt rupesivat yhtiöittämään toimintaansa. Sitä ennen pääsääntöisestihän samassa tuloslaskelmassa pyöritettiin niin elinkeinotoimintaa kuin yleishyödyllistä toimintaa. Pitämällä ne kirjanpidossa erillään varmistettiin että yleishyödyllisen toiminnan raha ei valunut toiselle puolelle. [...] Tämä käynnisti sen, että on ollut isojaakin yhtiöittämiskuvioita. Se jatkuu edelleen, tämä on tietysti iso muutos. En tiedä onko se vaikuttanut mitään tosimaailmassa vielä. Totta kai jos ollaan kaksi erillistä organisaatiota pitkään, niin alkaahan niihin syntyä omaa kulttuuriaan ja se miten yleishyödyllinen arvopohja välittyy osakeyhtiöön. Se vaatii tiukkaa omistajaohjausta ja liitto, joka pääsääntöisesti omistaa yhtiöt, käyttää valtaansa. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 4.)*

Usein ratkaisu välttää kolmannelle sektorille raskas sääntely on luoda järjestön rinnalle palveluita tuottava yhtiö. Käytännössä tuotettu palvelu pysyy samana mutta se perustuu yritystoimintaan. Yrityksen sääntely-ympäristö koetaan selkeämmäksi erityisesti tapauksissa, jossa järjestöllä on myös muuta toimintaa kuin pelkkä palveluiden tuotanto. Yrityksiä yleensä johdetaan järjestöistä yrityksen omistajaohjauksen kautta. Järjestö on yrityksen ainoa tai pääomistaja.

Niin dokumentit kuin haastateltavat pitävät yhtiöittämistrendiä huolestuttavana. Usein järjestöjen kuvataan valitsevan kahdesta pahasta pienempi, kun ne aloittavat yhtiöittämisprosessin. Uhkakuvaksi nostetaan, että yritysmäisesti toimiessa ainakin pitemmällä aikajänteellä vaarana on, että kansalaisyhteiskunnan arvopohja ei enää välity yritykseen. Uhkakuvat ovat siis vahvasti sidoksissa kansalaisyhteiskunnan erityisarvon tunnistamiseen. Kolmas sektori toimiinkin täysin päinvastaisesti, kuin sektoriajattelun teorioissa. Se ei ole alistettu paikkaamaan niin julkisen kuin yksityisen sektorin ongelmia, vaan proaktiivisesti mukautuu oman sektorinsa ongelmiin muuntumalla osin yksityisen sektorin toimijaksi.

Erityisarvo-kilpailuneutraliteetti-vastakkainasettelu on aineiston perusteella ongelmallinen. Kolmannen ja yksityisen sektorin rajapinnassa on kuvattu sijaitsevan myös yhteiskunnallisia yrityksiä. Voivatko ne olla ratkaisu erityisarvojen ja kilpailuneutraliteetin välillä?

*Tosi hyvä kysymys. En ole muodostanut lopullista kantaa, pitäisi miettiä sitä vielä kokonaisvaltaisemmin. Liikkeenä ja konseptina yhteiskunnallinen yrittäjäys tarvitsee monipuolisesti tukea, ei se yksin tai järjestövoimin raivaa tilaa itselleen. Yrityksmaailman pitäisi olla suopea. Molempien pitäisi olla kiinnostuneita ja kannustaa, tähän liittyy monia kiinnostavia kysymyksiä. Sille on tilaa ja tilausta. Mutta yritysten yhteiskuntavastuusta puhuttaessa... on monia tapoja toteuttaa hyvää yritystoimintaa tai järjestöissä hyvää. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

*Tämä on kentässämme hyvin jakava teema. Jos kysyt että mitä kolmas sektori niin vastaus on ei mitään tai kaikkea. Itse olen sitä mieltä, edes organisaatio ei ole sitä mieltä, että sitä ei lähtökohtaisesti ei tarvita ollenkaan. Se on apinointia, että kun muualla maailmassa ei nimenomaan ole tällaista ry-muotoista palvelutoimintaa... niin se muoto tuottaa tällaista rajallisesti voittoa tavoittelevaa on yhteiskunnallinen yritys. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 4.)*

*Johtopäätöksenä on ollut, että kyse ei ole ensisijaisesti lainsäädännöstä vaan siitä, miten järjestöt ja julkinen valta näkevät yhteiskunnallisen yrittäjyyden mahdollisuudet ja merkityksen, sekä miten sille mahdollisesti halutaan luoda edellytyksiä Suomessa. Kansalaisjärjestötoimintaa sekä kilpailun ulkopuolella olevaa, yleishyödyllistä järjestölähtöistä auttamistyötä (Oikeusministeriö 2010a).*

Ne haastateltavat, jotka yhteiskunnallisen yrittäjyyden esiin nostavat, ovat yhtä mieltä siitä, että yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä ei Suomessa ole vahvoja mielipiteitä, negatiivisia tai positiivisia. Julkisesta sektorista kuvataan, että asianomaiset ministeriöt oikeusministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön eivät ole vielä muodostaneet kantojaan yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä eivätkä pidä aihetta korkeana prioriteettina. Kansalaisyhteiskunnassa tilanne on sama, kansallisen tason liitot eivät ole muodostaneet kantojaan aiheesta ja yksittäisten toimijoiden mielipiteet vaihtelevat paljon, kuten yllä olevista nosteista voidaan nähdä.

Teorioiden valossa kahden sektorin välille sijoittuva yhteiskunnallinen yrittäjyys voisi muodostua ilmiöksi joka vie yhä enemmän pohjaa sektorijattelulta. Aihe ei kuitenkaan vaikuta vielä ajankohtaiselta Suomessa. Kiinnostavasti kuitenkin Corryn sektorijattelussa esittämä määrittely eurooppalaisesta varainkäyttömallista, jossa kaikkia varoja ei käytetä yhteiseen hyvään, soveltuu juuri yhteiskunnallisen yrittäjyyden kohdalle.

## **5.5. Järjestöjen rahoitus**

### **5.5.1. Julkiselta sektorilta tuleva rahoitus**

Niin haastatteluissa kuin dokumenteissa käsitellään monipuolisesti kansalaisyhteiskunnan rahoituksen luonnetta ja ongelmia. Rahoitusta käsitellään yhtä tiheään ja monipuolisesti kuin toistakin kansalaisyhteiskunnan perusresursseista, jäsenistöstä. Suomessa julkisen sektorin suhteellinen osuus ei nouse EU-keskiarvoon, mutta on silti huomattava. Lisäksi kuten aiemmassa tutkimuksessa on todettu, myös aineisto toteaa miltei yksimielisesti, että rahoitus on muuttunut lyhytaikaisemmaksi ja korvamerkitymmäksi. Lopulta rahaa kuvataan ylipäänsä olevan niukemmin tarjolla kuin aikaisemmin. Niin haastatteluiden kuin dokumenttien valossa tästä syntyy ongelmia.

*Avustusten hakeminen koettiin järjestöjen keskuudessa usein haastavaksi ja työlääksi. Merkittävän työmäärän katsottiin valuvan hukkaan, jos pitkään valmisteltua hakemusta ei hyväksytäkään. Koettiin, että pienempien summien hakemiseksi ja tilittämiseksi joutuu pahimmassa tapauksessa tekemään lähes avustusta vastaavan laskennallisen määrän töitä. (Oikeusministeriö 2009a.)*

*Hankeavustusten myöntämisaikat vaihtelevat myös suuresti joistain kuukausista kolmeen vuoteen riippuen rahoittajasta. Tämä aiheuttaa jatkuvaa rahoituksen etsintää, eikä järjestö voi keskittyä perusjärjestötyöhön. (Oikeusministeriö 2009b.)*

*Pitää olla kurinalainen ja katsoa mikä se strategia on ja hakea rahaa strategian mukaan, ei vaan sen takia että rahaa sattuu olemaan tarjolla. Hankerahoitus on raskasta. Paljon menee aikaa paperinpyörytykseen ja välillä tulee kysyttyä, meneekö aikaa liikaa rahaa hallinnointiin. Ja ennakointi puuttuu. Meidän kentän kysymyksissä se on haaste, asioita nousee esille hankkeiden ulkopuolelta. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7.)*

Lyhytaikainen hankerahoitus kuvataan nykyisin hyvin yleiseksi julkisen sektorin rahoitusmuodoksi. Se on kansalaisyhteiskunnalle raskasta. Sen toimijat joutuvat tekemään paljon työtä niin rahoituksen hakemiseksi kuin tarkkaan korvamerkityn rahan raportoinnin parissa hankkeen aikana. Lisäksi rahoituksen katkonainen luonne tarkoittaa, että järjestöt joutuvat jatkuvasti etsimään uutta rahoitusta. Äärimmillään haastatteluissa kuvataankin, että isommissa järjestöissä on voi olla työntekijöitä, joiden ainoa tehtävä on raportoida olemassa olevista hankkeista rahoittaville tahoille ja samanaikaisesti etsiä ja hakea uutta rahoitusta. Kansalaisyhteiskunnan resurssien on todettu olevan jo hyvin rajalliset, ja tässä tapauksessa yhden resurssin, rahan, saamiseksi kulutetaan hyvin paljon toista resurssia, työtä. Haastateltavat kuvaavatkin, että joskus hankkeeseen lähtemisen arvoa ei mitata sen tavoitteiden tai teemojen soveltuvuuden kautta vaan perustuen siihen, onko järjestöllä riittävästi resursseja hakea ja raportoida korvamerkittyä rahoitusta.

Rahoitusta käsittelevän alaluvun alkuun on hyvä todeta, että työn teorioiden valossa kansalaisyhteiskunnan rahoitusta ei juuri käsitellä. Corryn sektoriajattelussa nousee esiin varojen käyttö, asettaen vastakkain yhdysvaltalaisen ja eurooppalaisen mallin. Tämä kuitenkin liittyy siihen, voiko järjestö saamistaan varoista tehdä voittoa, ei niinkään siihen miten varoja alun perin kerätään. Edwards käsittelee filantrokapitalismia, jossa kansalaisyhteiskunta toimii markkinoiden kaltaisesti tavoitellen kuitenkin voiton sijasta hyvinvointia. Vastausta yllä kuvattuun hakuprosessien raskauteen voidaan kuvata filantrokapitalistiseksi ilmiöksi. Haastateltavat kuvaavat, että varojen haussa on usein hyvä olla ammattimainen työntekijä, jonka pääasiallinen tehtävä on kerätä varoja. Tämä ammattimaisuus ja hankkeisiin lähtemisen kannattavuusarvioinnit ovat filantrokapitalistisia ilmiöistä.

Kuitenkaan kokonaisuudessa mikään teorioista ei kuitenkaan suoranaisesti ota kantaa siihen, miten kansalaisyhteiskunnan tulisi rahoittaa itsensä. Niissä ei esiinny ideaalimalleja sille, mikä on paras tapa rahoittaa kansalaisyhteiskuntaa. Tämän ja seuraavien rahoitusta käsittelevien lukujen yhteydessä toki

käsitellään eri ilmiöissä myös työn teoreettista taustaa, mutta ideaalirahoituksen esimerkkien puuttuminen on hyvä pitää mielessä analyysiä luettaessa.

*Mutta on se rahoitus siirtynyt hankkeita kohti, joka on tarkemmin määriteltyä tavoitteiden suunnassa. Mutta on siellä iso osa vielä autonomiselle järjestölle annettavaa yleisavustusta. Ja se on tärkeää että se pysyy autonomisena. (Valtiorahaston toimijan haastattelu 3.)*

*On huolestuttavaa jos rahoitus pirstaloituu ja menee hankekeskeiseksi ja ohjatuksi koska kaikki tunnistaa järjestötoiminnassa ennaltaehkäisevän työn merkityksen. Kaikki järjestötoiminta on sellaista. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

Aineistossa usein nostetaan esille yleisrahoituksen tärkeys. Yleisrahoituksen kuvataan olevan soveltuvan paremmin kansalaisyhteiskunnan toimintaan, joka on uutta etsivää ja rajoja rikkovaa. Yleisrahoituksen voimin järjestöt ja ryhmät pystyvät olemaan reaktiivisempia nouseviin haasteisiin. Hankerahoituksen kasvun kuvataan olevan pois yleisrahoitukselta. Yleisrahoitusta saavat pääasiassa opetus- ja kulttuuriministeriön tukemat järjestöt. Muut ministeriöt ja esimerkiksi suuri rahoittaja raha-automaattiyhdistys painottavat rajatumpia aikatauluja, yksityiskohtaisempia tavoitteita ja selkeämmin eriteltyjä toiminnan muotoja.

Hankerahoituksen yhteydessä jo hakuvaiheessa tulisi olla jo verrattain selvää, mitä ongelmia kansalaisyhteiskunta työssään kohtaa tai millä keinoin sosiaaliset reformit parhaiten saavutetaan. Lisäksi ne olettavat reformien saavuttamisen ja ongelmien ratkaisemisen aikataulun olevan ennalta selkeästi suunniteltavissa. Ilman yleisrahoitusta kansalaisyhteiskunta ei myöskään kykene löytämään aivan uusia ongelmia tai hyvinvoinnin kasvattamisen mahdollisuuksia. Aiemmin on esitelty kansalaisyhteiskunnan kyky nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun täysin uusia ja rajoja rikkovia ilmiöitä, kuten ilmastonmuutos. Useimmiten hankerahoitus perustuu järjestön aiemmin tekemään työhön ja tuttuihin ilmiöihin. Tämä heikentää kansalaisyhteiskunnan kykyä uusien ilmiöiden löytämiseen ja nostamiseen.

Esimerkiksi jos vaikkapa alueellinen nuorisojärjestö on hankerahoituksen myötä sitoutunut hankkeisiin, jotka painottavat nuorten mielekkääseen vapaa-aikaan, ei niillä ole mahdollisuuksia reagoida vaikkapa nopeasti ja yllättäen kasvavaan nuorten työttömyyden aaltoon alueella. Tai aiemmin nuorten seksuaalisten hyväksikäytön parissa etsivällä kenttätöyllä työnsä tehneellä järjestöllä voi olla ongelmia reagoida verkossa tapahtuvaan seksuaaliseen ahdisteluun. Molemmat esimerkit ovat omiani.

Työssä on jo kuvattu systeemiajattelun ja julkisen tilan ajattelun ja kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelun kansalaisyhteiskunta, joka vapaasti ja rajoja rikkoen toimii itse parhaaksi

katsomallaan tavalla. Tarkkaan tiettyihin tehtäviin rajattu ja lyhytaikainen rahoitus ei sovellu tällaiseen ajatteluun. Systeemiajattelussa ja kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelussa kansalaisyhteiskunta ei voisi toteuttaa tapauskohtaisesti olosuhteisiin muovautuvaa rooliaan. Julkisen tilan ajattelussa se ei voisi luoda itsenäistä tilaa, jossa deliberatiivinen debatti kestää riittävän kauan, että kaikki toimijat ovat muodostaneet yhteisen näkemyksen asioista.

Sektoriajattelun puolestaan voi tulkita paremmin soveltuvan perustelemaan hankerahoituksen arvoa. Sen mukaan kansalaisyhteiskunta on alisteinen paikkaamaan niitä tilanteita, joissa julkisen sektorin palvelut eivät riitä. Tämä antaa ymmärtää, että julkisella sektori itse ensin tunnistaa omat vajaavaisuutensa ja sitten ohjaa kansalaisyhteiskunnan juuri näiden vajaavaisuuksien pariin. Tähän selkeästi rajattu hankerahoitus soveltuisi hyvin. Asia nousee esille myös julkisen sektorin ohjailevaa roolia käsittelevässä osiossa myöhemmin.

*Se perustyö mitä tehdään, tähtää yhteiseen hyvään ja jos siltä viedään pohja pois ja operoidaan erilaisilla hankkeilla ei ole sellaista jatkumoa. Se on tilkkutäkki, jossa hankkeilla koetetaan tehdä yhteistä kivaa kun unohdetaan, että sen perustan pitää olla kunnossa. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

*Moni hanke pitäisi olla pitkäkestoisempi. Ei pelkästään se että saadaan se joku homma selvitettyä vaan kuinka se viedään käytännössä toteen. Se on jokin joka jää usein tänne virkapuolelle ja virkamiehillä ministeriöissä tai aluehallinnossa ei ole resursseja viedä sitä käytäntöön. Tuloksia ei hyödynnetä. (Valtiorahaston toimijan haastattelu 2.)*

Hankkeiden myötä katoaa myös jatkuvuus hyvinvoinnin luonnissa ja hyvien oppien levittämisessä. Sen lisäksi, että se ei sovellu hyvin ”tosimaailman” ongelmiin hankerahoituksen kuvataan erityisesti haastatteluissa olevan luonteeltaan sellaista, joka harvoin jättää pitkäaikaisen jäljen yhteiskuntaan hankkeen loputtua. Hankkeilla ei kuvata usein olevan onnistunutta jälkielämää: hankkeesta saadut opit eivät leviä varsinkaan julkisella sektorilla, aiheen parissa työskentelemisen jatko riippuu siitä, mitä hankerahoitusinstrumentteja järjestölle on sillä hetkellä tarjolla ja julkinen sektori on harvoin kykeneväinen jatkamaan sitä konkreettista työtä, jonka kansalaisyhteiskunta hankkeella aloitti. Hankkeissa tehty työ menee hukkaan koska sillä ei ole jatkuvuutta.

*On lyhyt rahoitus uhka kansalaistoiminnalle. Projektirahoitus tarkoittaa että rahoittaja ohjaa tarkemmin toiminnan sisältöä suhteessa esim. yleisrahoitukseen jossa toimija itse voi arvioida mitä tehdä ja sitten jälkeen arvioidaan sitä, tekikö se mitä lupasi tehdä. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

*Nykyisin rahoittajat osallistuvat aikaisempaa enemmän avustuslinjaustensa kautta myös toiminnan määrittämiseen. Projekt- ja kohderahoituksen sekä ostopalvelutoiminnan lisääntyminen ja avustusten vastikkeellisuus ovat tiivistäneet julkisen vallan ja rahoittajien otetta kansalaistoiminnasta ja siten kaventaneet järjestöjen perinteistä autonomisuutta ja riippumattomuutta. (Oikeusministeriö 2008f.)*

Sen lisäksi, että kansalaisyhteiskunnan rahoitus koetaan nykymuodossaan raskaaksi ja reagoitakykyä vähentäväksi, antaa se julkiselle sektorille paremmat mahdollisuudet tarkasti määritellä se, mitä kansalaisyhteiskunta rahoilla tekee. Yhtäältä siis rahoitus sulkee pois toiminnan vaihtoehtoja, mutta toisaalta sanelee tarkemmin myös jäljelle jääviä toimintoja. Niin dokumenteissa kuin haastatteluissa eriäviä mielipiteitä ei löydy, aineistossa kokonaisuudessaan todetaan tarkemman rahoituksen antavan ohjausvaltaa julkiselle sektorille. Kansalaisyhteiskunnan roolien valossa on kansalaisyhteiskunnan kuulemisen, on se sitten edunvalvontaa, päätösten laadun takaamista tai asiantuntijuutta, arvoksi nostettu kyky tuoda julkisen sektorin päätöksentekoon jotain sellaista, joka on sille uutta ja aiemmin tuntematonta. Tämän erityisarvon voi esittää heikkenevän, jos julkinen sektori on alun alkaenkin rahoituksellaan tarkasti ohjastanut kansalaisyhteiskuntaa. Tiukasti suunnattu kansalaisyhteiskunta ei kykene tuottamaan samalla tavalla tätä erityislaatuista tietoa.

Teoreettisesti ilmiö on sidoksissa niin sektoriajatteluun kansalaisyhteiskunnan alisteisen roolin kautta mutta myös hallintamentaliteettiin. Jos julkinen sektori pystyy tiukalla rahoitusohjauksellaan sanelemaan sen, mihin ja miten kansalaisyhteiskunnan toiminnan tulisi keskittyä, toteutuu hallintamentaliteetti-ajattelun määritelmä kansalaisyhteiskunnasta valtion työkaluna. Julkinen sektori voi käytännössä ääritilanteessa toteuttaa omaa tahtoaan hankkeiden muodossa.

*Toi, että halutaanko isoja yhteiskunnallisesti vaikuttavia ohjelmia vai yleisavustuksia, siinä on järjestöjen kesken hajonta suuri. Jotkut haluaa toista ja jotkut toista. [...] Kentälläkin on monta ääntä. (Valtiorahaston toimijain haastattelu 4.)*

Haastatteluissa yksi haastateltava kyseenalaisti hankerahoituksen negatiivisuuden. Tässä haastattelussa rahoitettujen hankkeiden kuvattiin erityisesti olevan luonteeltaan rajoja rikkovia monta kenttää yhdistäviä kokonaisuuksia. Kansalaisyhteiskunnan ja sen parissa työskentelevien julkisen sektorin toimijoiden kuvattiin olevan mielipiteiltään jakautunut aiheesta. Tämän kaltaisten hankkeiden arvo on tietysti siinä, että ne pyrkivät murtamaan aiemmin esiteltyä siiloutumista. Samankaltaisia kommentteja ei kuitenkaan annettu missään muussa työn haastattelussa. Aineiston valossa onkin vaikea ottaa kantaa yllä olevan lausunnon todenmukaisuuteen tai edes siihen, miten rajoja rikkovia hankerahoitteiset ohjelmat voivat olla, varsinkin siiloutuneen julkisen sektorin kanssa.

*Monet avustusten haku- ja raportointiprosesseista koettiin monimutkaisiksi ja niitä helpottamaan toivottiin lisää neuvontaa. Ja tukipalveluita sekä avustuskäytäntöjen yhtenäistämistä (Oikeusministeriö 2009a).*

*Erityisesti EU-rahoituksen hakeminen ja raportointi koettiin työlääksi, byrokraattiseksi ja asiantuntijuutta vaativaksi. Maksatusten viiveet koettiin ongelmallisiksi erityisesti pienten järjestöjen kannalta. Avustuksen myöntämisen ja rahojen käytön kriteereitä tai niiden tulkintaa*

*on muutettu joissain tapauksissa jälkikäteen. Kolmatta sektoria ei välttämättä ole mainittu mahdollisena hakijana tai ohjelman kohderyhmänä monissa EU-ohjelmissa. (Oikeusministeriö 2009a.)*

Julkisen sektorin rahoitus kuvataan niin dokumenteissa kuin haastatteluissa raskaaksi. Raskaudella tarkoitetaan sitä, että niin rahoituksen hakeminen kuin sen käyttämisen aikainen raportointi on monimutkaista ja vaatii niin aikaa kuin käytännössä erityistä hankeraportointiosaamista. Haastatteluaineistossa kansalaisyhteiskunnan toimijat antavat oman järjestönsä toiminnasta esimerkkejä, jossa erityinen hankerahoituksen osaaminen on tarpeellista järjestön sisällä. Ilmiö on vahvasti sidoksissa kansalaisyhteiskunnan ammattimaistumisen kasvuun. Rahoituksen saaminen ja raportointi vaatii aihetta tuntevan asiantuntijaa järjestöön. Asiantuntevuuden kasvun ongelmia on jo aiemmin työssä esitelty: se niin epätasa-arvostaa kansalaisia, keskittää toimintaa kansalliselle tasolle ja voi katkaista jäsenistön ja kattotason välisen suhteen.

*Varmaan rahoitus, jos se menee siihen että se on pelkkää hanketta niin se on ongelma. Se pienentää liikkumavaraa. Pitäisi olla vaihtuvuutta, uusien järjestöjen tulla ja vanhojen kehittyä. Jos rahoitus on yksipuolista ja lukkoon lyötyä ei se anna liikkumavaraa. (Valtiovallinnon toimijan haastattelu 1.)*

*Rahoitus on jakautunut epätasaisesti riippuen järjestön koosta, sijaintipaikkakunnasta, historiasta ja toiminnasta. Selvimmät ja tällä hetkellä tutkituimmat rahoitusjärjestelyt on luotu sosiaali- ja terveysjärjestöille sekä urheilu- ja liikuntajärjestöille. Syynä tähän on se, että Raha-automaattiyhdistyksen tuotto ohjataan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja näin ollen järjestöjen toiminnan tukemiseen. (Oikeusministeriö 2009b.)*

Aiemmissa alaluvussa on todettu eri järjestöjen kohtelussa olevan julkisen sektorin osalta suuria eroja ja epätasa-arvoa. Tuttuus ja samankaltaisuus ovat tekijöitä, jotka edesauttavat kansalaisyhteiskunnan järjestön tai ryhmän kanssakäymistä valtion kanssa. Lisäksi tiettyjen sektoreiden järjestöjä (esimerkiksi työmarkkinajärjestöt) kuullaan paljon herkemmin ja monipuolisemmin kuin toisten sektoreiden (esimerkiksi tasa-arvojärjestöt) toimijoita. Lopuksi erityisesti epävirallisten suhteiden ylläpidon yhteydessä on todettu haitalliseksi se, että tietyt järjestöt saavat ikään kuin vakiintuneen paikan toimija lausuntojen antajana tietyille julkisen sektorin tahoille.

Nykyisen rahoitusmallin kuvataan voimistavan ja luovan kaikkea yllä mainittua epätasa-arvoa. Monimutkaisten rahoitusmallien oppiminen vaatii asiantuntijuutta, mutta kun organisaatio on kerran onnistunut saamaan joltain julkisen sektorin rahoitusinstrumentilta rahaa, on sen niin opittujen prosessien kuin tuttuuden kautta helpompi toistaa menestyksenä. Tämä vakiinnuttaa tietyt järjestöt rahoituksen saajiksi ja sulkee uusia järjestöjä pois. Raha-automaattiyhdistys tunnustetaan haastatteluissa kuten aiemmassa tutkimuksessa isoksi järjestörahoittajaksi, mutta sen painopisteenä

ovat tietyn taustan järjestöt. Tämä laiminlyö niin muissa teemoissa kuin haastatteluiden mukaan usein käytännössä myös maantieteellisesti kaukana pääkaupunkiseudulta olevia järjestöjä.

*Järjestöjen avustusten kohteita rajoitetaan lähes aina rahoittajan erityisin ohjein tai määräyksin. Tällöin laajan ja yli sektorirajojen tapahtuvaa järjestötoimintaa voi olla vaikeaa tehdä. (Oikeusministeriö 2009b.)*

Yllä oleva noste KANE:n dokumenteista asettaa ristiriitaan aiemmin esitetyn haastatteluhuomion hankkeiden rajoja rikkovasta luonteesta. Julkisen sektorin siiloutumisen kuvataan luonnollisesti heijastuvan myös rahoituksen ohjaamisessa. Yhdeksi kansalaisyhteiskunnan arvoksi on nähty kyky rikkoa rajoja niin yleisesti yhteiskunnassa kuin julkisen sektorin toimijoiden välillä kuin verkostoitua oman sektorinsa sisällä monipuolisten toimijoiden kanssa. Tiukan hankerahoituksen myötä siiloutuneet julkisen sektorin toimijat toistavat tätä siiloutumista myös kansalaisyhteiskunnan tukemisessa, täten heikentäen rajojen rikkomisen ja verkostoitumisen luomaa erityisarvoa.

*Sanotaan että valtion rahoittamat hankkeet vastaavat entistä huonommin kuntatason arjen haasteisiin. Ne määrittyvät todella valtiojohtoisesti, siinä on ollut isoja pulmia. Voi olla hyviä näkökulmia mitä kuntatasolla pitäisi kehittää, mutta jos sitä ei nähdä valtiotasolla merkitykselliseksi niin sitä ei tietenkään saada rahoitettua. Ja kunnilla ei lisärahoitukseen ole juuri rahoituskanavia, se on pulmallista. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1.)*

*Olisi hyvä jos ministeriöiden rahoituskytkökset purettaisiin, silloin ministeriötkin olisivat enemmän omillaan. Ehkä kateellisten panettelua, mutta miten paljon OKM teettää töitä eri järjestöillä jotka ei viitsi kieltäytyä rahoituksen takia. Viranomaisten pitää tehdä viranomaisten työt, ei järjestöjen tai konsulttien. (Valtiorahallinnon toimijan haastattelu 1.)*

Myös julkisen sektorin sisäisten organisaatioiden erot korostuvat rahoituksen yhteydessä. Vain haastatteluaineistossa mutta molempien sektorien toimijoiden suusta todetaan kansalaisyhteiskunnan nykyisten rahoitusmallien myös kasvattavan julkisen sektorien eri organisaatioiden välistä kuilua. Rahoitus kuvataan nykyisin hyvin keskittyneeksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Raha-automaattiyhdys, julkisoikeudellinen yhdistys, ovat sektorin suurimmat rahoittajat. Kuntatason mahdollisuudet rahoittaa kansalaisyhteiskuntaa ovat huomattavasti pienentyneet. Tämä luo Helsinki-keskeisyyttä myös julkisella sektorilla ja heikentää paikallistason kansalaisyhteiskuntaa, elementtiä joka De Tocquevillelle oli koko kansalaisyhteiskunnan ydin.

Lisäksi ministeriöiden välillä on eroja kansalaisyhteiskunnan rahoittamisen resursseissa. Siiloutuneesta rahoittamisesta syntyviä ongelmia on jo käsitelty, mutta haastatteluissa kritisoidaan myös valtion perustehtävien siirtymistä pois julkiselta sektorilla niillä ministeriöillä, joilla on mahdollisuus rahoittaa kansalaisyhteiskuntaa. Tässä työssä aiemmin julkisen sektorin vastuunkannon ajatus on esiintynyt pääasiassa palveluntuotannon parissa. Mutta rahoituksen yhteydessä myös



tutkimus- ja toimeenpanotyön kuvataan olevan tiettyjen ministeriöiden kohdalla lipsumassa kansalaisyhteiskunnan vastuulle. Kansalaisyhteiskunnan ja valtion kanssakäymisen arvon näkökulmasta voidaan esittää, että valtion tehtävien siirtyessä kansalaisyhteiskunnan vastuulle menettää kansalaisyhteiskunta kykynsä täydentää ja kritisoida julkisen sektorin toimintaa. Kyse ei ole enää sektoriajattelun kaltaisesta puutteiden paikkaamisesta vaan ennemmin hallintamentaliteetin mukaisesta kansalaisyhteiskunnasta valtion työkaluna.

*Voi hyvin olla että jos on tiukat ajat ja uhkana rahojen leikkaus se voi olla vaikuttamassa siihen kuinka vahvasti ollaan ministeriön kantaa vastaan. Etsitään sellaista rakentavaa vastaantuloa. Se jopa saattaa sitä kautta olla haitaksi jopa ministeriölle että negatiiviset vaikutukset eivät näy. (Valtiorahallinnon toimijan haastattelu 2.)*

*En pidä sellaisesta viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöstä jossa järjestöt tekee asioita joita ne olettaa että viranomaisen heiltä odottaa. Meillä on pitkä perinne siitä että järjestöt peesaa viranomaisia koska viranomaiset ovat rahoittaneet niitä. Ne on ollut sitten monella tavalla riippuvaisia ja syntynyt alamaissuhdetta. (Valtiorahallinnon toimijan haastattelu 1.)*

Nykymuotoisen lyhytaikaisen ja tarkkaan määritellyn rahoituksen kuvataan antavan paljon valtaa tietyille julkisen sektorin organisaatioille, jotka usein myös toteuttavat muuta kanssakäymistä kansalaisyhteiskunnan kanssa, esimerkiksi kuulemisia. Usein rahoitustahot ovat samoja toimijoita, joiden parissa kansalaisyhteiskunta tekee muutenkin töitä. Haastatteluaineistossa niin valtiorahallinnon kuin kansalaisyhteiskunnan toimijat pitävät mahdollisena, että niukan ja katkonaisen rahoituksen edessä kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat kokea mielekkääksi pitää julkisen sektorin toimijat tyytyväisinä ja välttää liiallista kritiikkiä. Toimijat kokevat, että kuulemisien yhteydessä liian kriittinen tai vastaan sanova järjestö saattaa tulla ongelmiin rahoituksensa seuraavalla kierroksella.

Ilmiö on sidoksissa aiemmin esiteltyyn kansalaisyhteiskunnan kritiikin puutteeseen. Kansalaisyhteiskunnan yhdeksi rooliksi todetaan juuri julkisen sektorin kriittinen tarkastelu. Edunvalvonta, osallistuminen, päätösten laadun takaaminen ja asiantuntijuus menevät kaikki hukkaan, jos kansalaisyhteiskunnan toimijat kokevat tarpeelliseksi olla yliövarovaisia työssään rahoituksen menettämisen pelossa.

Rahoituksen luomasta varovaisuudesta ei puhuta aineiston dokumenteissa, ja haastatteluissakin mielipiteet ovat sekoittuneet. Kiinnostavasti mielipiteet eivät kuitenkaan jakaudu valtio-kansalaisyhteiskunta-jaon mukaisesti.

*Totta kai pitää olla tietynlainen mahdollisuus, kun valtio antaa rahaa tai hallinnonalat antaa rahaa oman alansa järjestöille, totta kai siinä saa olla tietty arvolataus. Hallitusohjelmassa sanotaan että tätä pitää edistää ja rahoitus edellytetään maksettava sillä perusteella että*

*järjestö tekee näin. Mitä valtioneuvosto haluaa tehtävän ohjaa rahaa. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 3.)*

*Ulkomaillaahan tämä ei ole aina itsestään selvää kun rahoitus tulee julkiselta sektorilta, mutta en näe ristiriitaa etteikö voisi olla kriittinen ja rohkea vaikuttaja vaikka tehdään yhteistyötä ja rahoituksesta riippuvaisia, kyllä se Suomessa toimii. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

Ensimmäinen nosto korostaa, että julkinen sektori saa ja sen tulee rahoittaa kansalaisyhteiskuntaa omien arvojensa mukaan. Samassa yhteydessä nämä arvot liitetään suoraan hallitusohjelmaan ja poliittiseen ohjaukseen. Poliittiset toimijat muodostavat näkemyksen siitä, mitä arvoja kansalaisyhteiskunnan tulisi tavoitella. Hallitusohjelmalla nämä arvot välitetään ministeriöille jotka puolestaan rahoitusinstrumenteilla välittävät ne kansalaisyhteiskuntaan. Tämän kaltainen ajattelu asettaa julkisen sektorin vahvasti proaktiiviseen rooliin kansalaisyhteiskunnan ohjaajana. Julkisen sektorin ei tule rahoituksella vastikkeitta mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa vaan tukea sitä omien arvojensa valossa. Ajattelussa on havaittavissa niin sektoriajattelullisia kuin jopa hallintomentaliteetin mukaisia käsityksiä. Toteamus myös antaa kannatusta huomiolle kansalaisyhteiskunnan pyrkimyksistä vaikuttaa poliittiseen ohjaukseen virkamiesten sijasta.

Toinen nosto käsittelee tarkemmin juuri kritiikin puutetta. Siinä tunnistetaan että tämän kaltaiset asettelut voivat muissa maissa mahdollistaa ”hampaattoman” kansalaisyhteiskunnan olemassaolon, mutta Suomen järjestelmän ei kuvata tästä kärsivän. Mahdolliset ongelmat tunnistetaan, mutta niiden ei nähdä toteutuvan Suomessa. Tämä on itse asiassa sävyiltään lähellä ylempiä nosteita. Kellään haastateltavalla ei ole tapauskohtaista esimerkkiä omasta työstään, jossa he olisivat todistaneet kansalaisyhteiskunnan toimijoiden varovaisuutta rahoituksen takia.

Mitä kaikki nämä julkisen sektorin rahoitukseen liittyvät ongelmat sitten kokonaisuutena tarkoittavat kansalaisyhteiskunnan rooleille?

*[...] muutokset kansalaisjärjestöjen resursseissa kohdistuvat juuri heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten hyvinvointiin sekä yhdenvertaisuin mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa (Oikeusministeriö 2013c).*

Mikään muu aihealue ei ole yhtä usein aineistossa nouseva ja samanaikaisesti yksimielisyyttä herättävä: kansalaisyhteiskunnan julkinen rahoitus synnyttää nykymuodossaan ongelmia. Rahoituksen kokonaispotin vähenemisestä syntyvät ongelmat lienevät selviä, mutta tässä alaluvussa esitellyt rahoituksen ilmiöt vaikeuttavat miltei kaikkien kansalaisyhteiskunnan roolien toteutumista. Rahoituksen saamisen monimutkaisuus keskittää valtaa ammattilaisille kansalaisyhteiskunnassa ja epätasa-arvoistaa osallistumista. Tiettyjen sektorien tukeminen eriarvoistaa kansalaisyhteiskunnan

ryhmiä ja järjestöjä. Tarkkaan rajattu hankerahoitus ei anna kansalaisyhteiskunnalle vapautta työskennellä itseohjautuvasti, joka heikentää päätösten laadun takaamista ja asiantuntijuutta. Samalla rahoituksen myötä julkisen sektorin muodostama agenda heikentää tasa-arvoista osallistumista ja demokratian legitimoitumista. Jatkuvuuden puute tekee edunvalvonnasta katkonaista ja heikentää hyvinvointireformien vakiintumista. Rajalliset ja vahvasti suunnatut varat voivat vähentää kansalaisyhteiskunnan halua kritiikkiin. Kokonaisuudessaan nykyinen rahoitusmalli niin vaikeuttaa hyvinvoinnin tuottamista kuin vie pois sitä kansalaisyhteiskunnan erityisarvoa, jota valtio kanssakäymisessä saa.

### **5.5.2. Muu rahoitus**

Julkisen sektorin rahoitus ei kuitenkaan ole ainoa tapa kansalaisyhteiskunnalle rahoittaa toimintaansa. Lahjoitukset, yksityiset säätiöt, jäsenmaksut, varainkeruu ja kansainvälisten organisaatioiden tuki ovat aineistossa nousevia muita keinoja, joilla kansalaisyhteiskunta voi toimintaansa rahoittaa. Julkisen sektorin rahoituksen ollessa ongelmallista onko ratkaisu muussa rahoituksessa?

*Rahiksen rahoituksen varassa olevat ovat paljon huonommassa asemassa. Se on ilman muuta tärkein asia meille vaikutustyössä että rahoituksemme antaa vapauden valtiosta mutta lisäksi pystytään tulemaan rahoituksessa vastaan jos tehdään yhteisiä asioita valtion kanssa. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1.)*

*Meillä oli eurooppalaista rahaa, säätiöiden rahaa, hyvin monen näköistä. Minun mielestäni on tärkeää jotta voidaan varmistaa se että koira heiluttaa häntää eikä häntä koiraa. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7.)*

Ne haastatellut kansalaisyhteiskunnan toimijat, joilla oli kokemusta muiden rahoitusmuotojen käytöstä, eivät kuvanneet varojen keräämistä sen kevyemmäksi toteuttaa kuin julkisenkaan varojen hakemista, mutta pitivät muuta rahoitusta tärkeänä niin varojen käytön vapauden kuin sitoutumattomuuden takia.

Muilla varainkerukeinolla kerätyllä rahalla järjestö voi paremmin ohjata omaa toimintaansa ja olla reagoivampi nopeasti muuttuviin olosuhteisiin työskenteleмиensä teemojen parissa. Sama vapaus mahdollistaa myös perinteisten teemojen ulkopuolella toimimisen ja monipuolisemmin yhteishankkeet erilaisten kumppaneiden, kuten ylemmässä nosteessa valtion, kanssa. Valta päättää omista varojenkäyttöistään siis tekee kansalaisyhteiskunnasta systeemiajattelun ja kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -teoriaryhmän mukaisen verkostoituneen, rajoja rikkovan ja mukautuvan sektorin. Muun rahoituksen kuvataan myös antavan kansalaisyhteiskunnalle sitouttamattomuutta ja siten vahvemman mandaatin rooliinsa edunvalvojana ja kritiikin antajana.

*Äsken jäi se fundeeraamatta että rahoituspohjan laajentaminen, se on ylipäänsäkin mun mielestä kannatettavaa, sitä kautta mitataan sitä mistä henkilöt ja jäsenkunta on valmiita maksamaan. Sopivasti nää pitää olla tasapainossa, en missään tapauksessa oo ajattelemassa sitä että luovuttaisiin kokonaan valtion rahoituksesta. (Valtiohallinnon toimijan haastattelu 2.)*

Haastatteluaineistossa myös esitetään, että kansalaisyhteiskunnan rahoituspohjan monipuolistaminen vähintään sekarahoitteiseksi sisältämään enemmän muuta rahoitusta antaisi enemmän kansalaisyhteiskunnan ohjausvaltaa kansalaisille. Markkinatalouden logiikan mukaisesti kansalaiset rahoittaisivat jäsenyyksillä ja lahjoituksilla niitä järjestöjä, joiden agenda ja toimintalogiikka sopivat kansalaisille.

Edunvalvonnan ja osallistumisen rooli tässäkin ajatustavassa toteutuu. Tietysti äärimmilleen vietyä ajattelutavassa henkilökohtainen varakkuus antaisi epätasa-arvoisesti tietyille tahoille suunnattomasti valtaa kansalaisyhteiskunnassa. Ilmiö on kuitenkin jo nyt nähtävissä, haastattelussa luonnonsuojeluasioiden parissa työskennellyt haastateltava totesi, että yritysmaailmalla on varaa tukea huomattavasti suuremmilla summilla omia intressejään edustavia järjestöjä. Mutta sekarahoitteisessa mallissa kansalaiset voisivat oletetusti ”palkita” ja ”rankaista” teemojen lisäksi myös järjestöjen toimintatapoja. Tämä antaisi enemmän valtaa paikallistasolle ja jäsenistölle vaikuttaa kasallisen tason asiantuntijoiden toimintaan. Toisaalta on kuitenkin jo esitetty, että aihealueet joiden parissa kansalaisyhteiskunta työskentelee, ovat yhä monimutkaisempia. Uhkana on, että paikallistason ja jäsenten ohjauksella teemojen yksityiskohtia tuntemattomammat rahoittajat heikentäisivät lopulta järjestön kykyä tuottaa asiantuntijuutta ja valvoa etuja. Ilmiön pohjalla on kysymys siitä, paljonko kansalainen olisi valmis antamaan ammattilaisille valtaa omien etujensa valvomiseen.

Yleisemminkin muusta rahoituksesta puhuttaessa haastatteluissa esitetään aiheiden popularisoinnin ongelma.

*Mä ehkä olisin enemmän huolissani siitä että tiedonvälitys on mennyt vahvasti kaupalliseen, pitää myydä ne lehdet ja asioiden mustavalkoistaminen ja yksinkertaistaminen. [...] Mutta jos olisin sellaisen järjestön johdossa jonka rahoitus on kiinni lahjoituksena, sä olet johtajana vastuullinen takaamaan että järjestö toimii ja järjestö pysyy pinnalla. Tiedän, että se on joissain järjestöissä monelle työntekijälle moraalinen ristiriita paljonko käytetään varainkeruuseen. Ei se ole välttämättä helppo hyväksyä. Työntekijälle voi olla vaikea hyväksyä paljonko menee varainhankintaan ja paljonko itse työhön. [...] Jos sä saat mediatilaa sut otetaan vakavasti. Kun alkoi esiintyä televisiossa ja uutisissa ja näin niin se noteerattiin. Sut otetaan paljo vakavammin vaikka oot ihan sama järjestö. Suuri ero. Oon toiminut jonkin aikaa mediakentässä ja sikäli oli hauska havainnoida, miten tää toimii. Mediaan voi päästä monella keinolla, sinne pääsee vippaskonsteilla ja kärjistämällä. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7.)*

Muun rahoituksen kerääminen vaatii yllä olevan nosteen mukaan yhtäältä paljon resursseja organisaatiolta mutta toisaalta se lisäksi vaatii järjestön agendan ja ongelmien popularisointia ja kärjistämistä. Aiemmassa tutkimuksessa on todettu median kasvavan roolin kansalaisyhteiskunnan työssä. Ilmiön voi nähdä olevan sidoksissa laajasti tutkittuun yleisdemokratian nousuun, jossa tärkein foorumi poliittisille toimijoille on valtamedia, jossa vaikuttamisen työkaluja ovat imago, kärjistäminen ja poliitikkojen kyky tiivistää agendansa muutama lauseeseen, jotka sopivat medioissa toistettaviksi (Milner 2002, 23–25).

Yllä olevan nosteen perusteella popularisointi mediassa synnyttää kahdenlaisia ongelmia. Yhtäältä, kuten julkisen rahoituksenkin parissa, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden työajasta iso osa kuluu varainhankintaan. Järjestön agendan ja arvojen tekeminen näkyväksi medioissa ja mahdollisille uusille jäsenille ja lahjoittajille on työtä pois sen rooleista esimerkiksi asiantuntijana tai edunvalvojana.

Toiseksi ongelmaksi haastateltava näkee tarpeen kärjistää ja yksinkertaistaa niitä ongelmia, joiden parissa järjestö työskentelee. Tämän kuvataan vaikeuttavan itse ongelmaa ratkaisevaa työtä, antavan yleisölle väärän kuvan ongelmasta ja häiritsevän yhteistyöverkostojen luomista. Tämä kritiikki on ymmärrettävää niin julkisen tilan kuin ideologioiden taistelutanner -teoriaryhmien kautta. Kansalaisyhteiskunnan tulisi olla tasa-arvoinen tila jossa kansalaisia kannustetaan esittelemään omia näkemyksiään argumenttien kautta. Eri ideologiat kohtaavat ja saavat tilaa tulla esitellyksi ja perusteellisen mielipiteidenvaihdon tuloksena toimijat löytävät yhteisen sävelen. Jos kansalaisyhteiskunnan organisaatiot viestivät käsiteltävistä aiheista yksinkertaisten ja kärjistäen, tämä ilmapiiri ei kannusta deliberaatioon tai eri ideologioiden tasa-arvoisen kohtaamiseen. Pakottamalla kansalaisyhteiskunnan teemat median asettelemaan popularismiin nojaaviin muotteihin menetetään kansalaisyhteiskunnan tasa-arvoinen ja deliberaatioon kannustava erityisluonne.

*Rahankeräysluvut myönnetään tällä hetkellä kahdeksi vuodeksi. Tämä aiheuttaa etenkin vakiintuneille, ammattimaisille ja jatkuvaa rahankeräystä harjoittaville toimijoille usein turhaa byrokratiaa. Järjestöt toivovat, että luvat olisivat jatkossa toistaiseksi voimassaolevia. (Oikeusministeriö 2013d.)*

*Muita rahoitusmuotoja tarvitaan, yksityistä rahaa tarvitaan ja joukkorahotuksen kaltaisiin asioihin tarvittaisiin uutta draivia. Tarvetta olisi poliittiselle rohkeudelle purkaa raja-aitoja, varsinkin jos julkinen rahoitus on ehtymässä. Muiden polkujen pitäisi olla auki ja tunnistaa se että yli yönhan me emme voi siirtyä uuteen rahoitusmalliin. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

Julkisen sektori tunnistetaan aineistossa ongelmaksi myös muun rahoituksen keräämisessä. Varankero on järjestöille Suomessa luvanvaraista. Sen yhteydessä ei saa samanaikaisesti hankkia jäseniä tai kaupata tuotteita, varainkeruulupa on rajatulle ajalle ja luvan saa käytännössä vain

rekisteröity yhdistys. Viimeisin ongelma liittyy erityisesti uusien liikkeiden ja vapaan kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Ongelma on sama, minkä kansalaisyhteiskunnan on kuvattu jo aiemmin kohtaavan. Julkisen sektorin kanssakäyminen on raskasta ja vaikeaselkoista. Käytännössä varainkeruu vaatii yhtä paljon ammattimaista osaamista järjestöihin kuin hankerahoituskin. Myös tämän toiminnan voidaan teorioiden puolesta katsoa olevan kansalaisyhteiskunnan kevyeen hierarkiaan ja päätöksentekoon perustuvan mukautuvan ja muuntautuvan luonteen vastaista.

*Rahankeräys ja joukkorahoitus ovat helpottuneet tietoverkkojen sekä verkkomaksamisen kehittymisen ja sosiaalisen median yleistymisen myötä merkittävästi (Oikeusministeriö 2013d).*

Toisaalta teknologinen kehitys on puolestaan tehnyt varainkeruuta helpommaksi. Mediahuomiosta ei jouduta enää kamppailemaan saturoituneilla television ja painetun sanan markkinoilla, vaan sosiaalinen media tarjoaa kevyemmän ja kohdennetumman tavan löytää uusia lahjoittajia ja jäseniä järjestöön. Samassa yhteydessä verkkopankkien avustuksella on helpompi tehdä lahjoituksia kansalaisyhteiskunnalle. Haastatteluissa kansalaisyhteiskunnan toimijat pääsääntöisesti kuvaavat järjestönsä mielellään ja helposti sopeutuvan tähän teknologiseen kehitykseen. Nopea sopeutuminen on jälleen osoitus kansalaisyhteiskunnan kyvystä muovautua olosuhteiden mukaan.

## 5.6. Kansainvälinen ulottuvuus

Tässä alaluvussa tarkastellaan sitä, miten Suomen ulkopuolinen maailma vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Aihetta käsitellään hajanaisesti niin haastatteluissa kuin dokumenteissa, mutta kokonaisuudessaan käsittely jää yllättävänkin niukaksi. Jäsenyys Euroopan unionissa näkyy kuitenkin vahvasti suomalaisen julkisen sektorin työssä ja lisäksi useimmat haastatteluaineistossa mainitut järjestöt joko ovat osa kansainvälistä järjestöjen verkostoa tai suoranaisesti kansainvälisen järjestön maaosasto.

*Päätöksenteko on yhä useammassa asiassa siirtynyt etäämmälle kansalaisista. Esimerkiksi EU-valmistelulla voi olla suora kytkös suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin. Suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat muun muassa olleet huolissaan siitä, missä määrin esimerkiksi EU-valmistelussa painotetaan yksinomaan taloudellisia arvoja ja syrjäytetään yhteisöllisyyden, keskinäisen tuen ja sosiaalisen pääoman kysymykset. (Oikeusministeriö 2009f.)*

*Kannattaa EU-tasolla vaikuttaa, siellä vaikutukset ovat monella sektorilla laajempia.[...] Tietenkin siellä on enemmän toimijoita, enemmän asiantuntijuutta, eri suuntiin vetäviä pointteja. Hankalampaa, mutta relevantimpaa. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

Aineistossa tunnistetaan kansainvälisen, erityisesti Euroopan unionin tasolla tapahtuvan, päätöstyön ohjaavan myös Suomen julkista sektoria. Se mutkistaa niin kansalaisyhteiskunnan edunvalvontaa kuin päätösten laadun takaamista. Pelkästään paikallistason ja kansallisen Helsingissä tapahtuvan päätöstyön välin on todettu joskus olevan haasteellisen iso. Kansainvälinen ulottuvuus lisää yhtälöön Euroopan unionin tasolla Brysselissä ja Strasbourgissa tehtäviä päätöksiä, jotka niin ohjaavat kuin sitovat Suomen julkista sektoria. Tämä etäisyyden kasvu tekee yhä vaikeammaksi saada tärkeäksi todetun paikallistason ääni merkitsemään päätöksenteossa.

Toisaalta haastateltavat näkevät myös mahdollisuuden saavuttaa kansainvälisellä tasolla suuremman impaktin. Muutama haastatelluista kansalaisyhteiskunnan toimijoista kuvaavat heidän järjestöjensä teemoista löytyvän enemmän erityisosaamista EU-tasolla niin järjestö- kuin julkiselta sektorilta. Niin virkamiehistöstä kuin järjestöjen asiantuntijoista löytyy syvempää ja spesifimpää aiheosaamista kuin Suomen tasolla ja näin vaikuttamistyö koetaan ammattimaisemmaksi jossa päästään nopeammin ”suoraan asiaan”. Tämän lisäksi on luontaista, että jotkin kansalaisyhteiskunnan toimijat tuntevat tarpeelliseksi vaikuttaa mahdollisimman aikaisin päätöksenteon ketjussa. Työssä on jo osoitettu osan järjestöistä pitävän tärkeänä vaikuttaa virkamiesten sijasta heidän taustallaan toimivaan poliittiseen ohjaukseen. Samankaltaisesti on ymmärrettävää miksi ainakin tietyissä politiikkakokonaisuuksissa, joissa Euroopan unionilla on mahdollisuus tehdä sitovia päätöksiä, kansalaisyhteiskunta haluaa vaikuttaa kansainväliseen tasoon.

Viimeisenä kiinnostavana huomiona muutamassa haastattelusta kansalaisyhteiskunnan toimijat kuvaavat oman järjestönsä sekä järjestön kansainvälisen yhteistyöliiton työtä erityisen arvokkaaksi silloin, kun ne pystyvät saavuttamaan kansainvälisiä päätöksiä jotka edistävät järjestön tavoitteita myös muualla maailmassa. Haastateltavat eivät näe työnsä tärkeyden loppuvan Suomen rajoille. Niin nuoriso-, luonto- kuin ihmisoikeusjärjestöjen haastateltavat kokevat heidän työnsä olevan tärkeää myös muille kuin Suomen kansalaisille tai luonnolle. Kansalaisyhteiskunta ei koe tekevänsä töitä vain Suomen eteen. Neo-Tocquevillean kritiikki esittää, että sosiaalisten reformien saavuttamiseksi on sidottava kaikki yhteiskunnan sektorit yhteistyöhön. Kansalaisyhteiskunta vie tämän tulkinnan vielä pitemmälle ja kokee todellisten sosiaalisten reformien syntyvän ja vaikuttavan kansainvälisellä tasolla. Tässä työssä tiheään esille nostettu kansalaisyhteiskunnan rajoja rikkova luonne ulottuu myös kansainväliselle ulottuvuudelle. Kansalaisyhteiskunta pyrkii hakeutumaan ja mukautumaan sinne, missä se voi parhaiten luoda hyvinvointia.

*Maailmaa ei tunneta kauhean hyvin ja Brysselin maailman haltuunotto ei ole helppoa. Ei se ole kokemuksesta kovinkaan yksinkertaista. Siinä on suomalaisilla järjestöillä oppimista. Me ei operoida englannilla ja kansainvälinen materiaali on suomeksi ja ruotsiksi. Meidän tuottamat tiedot ja kokemukset kiinnostavat mutta he eivät voi siitä ottaa selvää. Se ei auta että yksi-*

*kaksi ihmistä puhuu englantia tai ranskaa. Kyllä siinä on opettelemista. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1.)*

*Suomessa monia asioita voi tehdä suoremmin ja tuntematta taustoja ja sopimalla vain tapaamisen, moni asia on yksinkertaisempaa ja helpompaa. Selkeys. Ei Brysseliin voisi lähteä noin vaan. Vaikka oma intressi ja sanoma on selvillä, niin sen lisäksi pitää aukaista pari ovea ja tuntea vaikutusmekanismit ja systeemit vielä paremmin ennen kuin kannattaa tehdä mitään. En nyt kyllä usko että missään saa helposti vahinkoa aikaiseksi, mutta vaikea verrata. Kyllähän tuntuu hyvin pitkälti eriytyvän, ne jotka lobbaa EU:ssa, lobbaa siellä, se ammattitaito saattaa hyvinkin olla juuri siellä ytimessä. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

Niin dokumentit kuin haastattelut näkevät työn kansainvälisellä tasolla tärkeäksi. Haastatteluaineiston yksinoikeutta on kuitenkin esitellä myös niitä haasteita, joita suomalainen kansalaisyhteiskunta kohtaa kansainvälisellä tasolla toimiessaan. Ensimmäinen haaste on tietotaito kansainvälisellä tasolla toimimiseen. Kielitaito on selkein näistä ongelmista. Toimijoiden osalta tämä nähdään täysin sukupolvikysymykseksi. Järjestöjen jäsenistön on todettu jo olevan iäkästä, mutta samoin haastateltavat useimmiten omasta organisaatiostaan tunnistavat että järjestössä työskentelevät ammattilaiset hallitsevat kansainväliselle toiminnalle relevantteja kieliä (englanti, ranska, saksa) hyvin vaihtelevasti. Nuoremman järjestöammattilaisten sukupolven, joka tietenkään vielä ei kaikissa organisaatioissa korkeissa asemissa toimi, kuvataan kuitenkin hallitsevan erittäin hyvin kansainvälisiä taitoja kulttuurisesta osaamisesta kielitaitoon. Toinen kieleen liittyvä haaste on järjestöjen viestintä ja julkaisut, jotka miltei aina julkaistaan suomeksi ja ehkä ruotsiksi. Koska englanninkielinenkin viestintä on järjestöissä hyvin rajallista vaikeuttaa se suomalaisen kansalaisyhteiskunnan työn näkyväksi tekemistä Euroopan unionin tasolla.

Lisäksi haastatteluissa Euroopan unionissa työskentelemisen kuvataan kärsivän samoista ongelmista, mitä kansalaisyhteiskunnalla on Suomen julkisen sektorin kanssa. Brysselin ja Strasbourgin rakenteiden kuvataan olevan monimutkaisia ja vaikeaselkoisia, kuten Suomessakin. Kuulemisen ja vaikuttamisen prosessit ovat rajallisia ja eri julkiset instituutiot ovat siiloutuneita eivätkä tunne hyvin toistensa toimintaa, aivan kuten Suomessakin. Haastateltavat kuvaavat, että vaikutustyö kansainväliselle julkiselle sektorille on vähintään yhtä raskasta resursseiltaan ja vaativaa järjestön työntekijöiltä kuin vaikuttaminen Suomen julkiseen sektoriin.

Euroopan unionissa kuvataan myös toimijoiden lukumäärän olevan aivan eri luokkaa kuin Suomessa. Yritysten intressejä edustavia tahoja on huomattavasti enemmän ja monipuolisemmin kuin Suomessa. Samojenkin teemojen parissa työskentelee paljon enemmän erilaisia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. Osa kansalaisyhteiskunnan järjestöistä ovat kiinni jäsenmaissa, toiset ovat juuri Euroopan unionia varten perustettuja kattojärjestöjä. Teemojen lisäksi jokaisella jäsenmaalla kuvataan olevan omia intressejään. Haastatelluilta kansalaisyhteiskunnan toimijoilta kysyttäessä mitkä



Euroopan Unionin toimielimet vaikuttavat heidän agendaansa ja työhönsä listasivat haastateltavat ainakin seuraavat tahot: Euroopan parlamentti, Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto, Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea sekä Euroopan oikeusasiamies. Vaikka syvemmän ja yksityiskohtaisen asiantuntijuuden löytäminen Brysselistä koetaan positiiviseksi asiaksi, sen kääntöpuoli on huikeasti laajempi toimijoiden kokonaisuus. Haastateltavat kuvaavat tätä kokonaisuutta hyvin monimutkaiseksi. Kokonaisuuden hahmottaminen ja sen prosessien ymmärtäminen vaatii paljon työtä. Näin kansainvälisellä tasolla toimiminen on omiaan vahvistamaan työkseen järjestössä toimivien asiantuntijoiden käyttöä, kasvattaen jälleen etäisyyttä vapaaehtois- ja paikallisjäseniin.

*Mutta ei järjestöillä ole rahaa kansainväliseen toimintaan, se pitäisi miettiä pikkusen uusiksi miten sitä rahaa jaetaan ja purkaa hankerahoitusta, joka mahdollistaisi järjestölle tärkeään toimintaan osallistumista ja asiantuntijuuden kartoittamista mutta ei ole suoraan toteutettava tarkasti rajattu hanke. Sitä kautta muodostuisi kansainvälistymistä. (Valtiovallinnon toimijan haastattelu 1.)*

*Suomessa järjestöt ovat hirveän pieniä. Ei siellä ole keskimäärin kuin toiminnanjohtaja ja pari muuta. Eivät ne pysty toimimaan EU-tasolla. Hyvä kun pystyvät täällä olemaan. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7.)*

Lopuksi kansainvälisessä työssä tulevat vastaan kansalaisyhteiskunnan rajalliset resurssit. Yleisesti ottaen kansalaisyhteiskunnalla kuvataan olevan rajalliset resurssit toimia kotimaassamme saatikka olla tehokas kansainvälisellä tasolla, joka vaatii niin matkustamista kuin ammattimaista työntekijää, joka sijoittaa työaikaansa aiemmin kuvatun kansainvälisen tason monimutkaisen rakenteen oppimiseen ja hyödyntämiseen. Lisäksi julkisen sektorin hankerahoitus pääasiallisesti keskittyy kotimaahan, jolloin järjestö ei korvamerkityiltä varoiltaan edes pysty sijoittamaan kansainvälistymiseensä. Yleisrahoituksen turvin kansalaisyhteiskunnalle kuvataan olevan helpompaa toimia kansainväliselläkin tasolla. Jälleen korvamerkitty rahoitus estää kansalaisyhteiskunnan mukautuvaa luonnetta.

Kokonaisuudessaan yllätyin kuinka vähän dokumenteissa ja haastatteluissa kansainvälistä ulottuvuutta käsiteltiin. Sen arvo ja vaikutusvalta kyllä tunnistetaan usein, mutta käytännön toimia kansalaisyhteiskunnan kansainvälistymiselle ei juuri aineistossa tule vastaan. Kiinnostavasti kokonaiskuvan valossa kansalaisyhteiskunnan kuvataan nykyisin toimivan tehokkaimmin juuri kansallisella tasolla, yhteen suuntaan paikallistaso ja toiseen suuntaan kansainvälinen taso koetaan laiminlyödyiksi.

## 5.7. Vapaa kansalaisyhteiskunta

Viimeinen alaluku käsittelee vapaata kansalaisyhteiskuntaa. Se kuvastaa kansalaisten hyvin löyhiä ja järjestöjen ulkopuolelle sijoittuvia yhteenliittymiä. Tämän työn taustatutkimuksen valossa vapaata kansalaisyhteiskuntaa voi kuvata uusiksi liikkeiksi. Ennen itse vapaan kansalaisyhteiskunnan määrittelyä ja ominaisuuksia on kuitenkin tärkeää todeta aineiston pääasiallisesti tunnistavan kansalaisyhteiskunnan perustaksi kansalaisen.

*Organisaatiot toimii siksi että kansalaisilla ja kansalaisyhteiskunnalla olisi hyvä olla. Eihän kansalaisyhteiskunta ole vain järjestöjä tai yhteisöjä. Se voi olla yksittäisten ihmisten toimintaa. (Valtiovallinnon toimijan haastattelu 3.)*

Yllä olevan kaltainen määritelmä löytyy kaikista aineiston haastatteluista. Kansalaisyhteiskunnan arvo perustuu kansalaisiin itseensä. Kuten ensimmäisessä kansalaisyhteiskunnan roolia määrittelevässä alaluvussa todetaan, kansalaisyhteiskunta on käytännössä vain kanava jolla yksittäiset kansalaiset voivat ryhmänä osallistua ja valvoa etujaan. Vaikka aineistossa hyvin usein käsitellään kansalaisyhteiskuntaa järjestöinä, toteavat silti niin haastateltavat kuin KANE:n dokumentit, että kansalaisyhteiskuntaan voi kuulua järjestöjen ulkopuolellakin. Yksittäisillä kansalaisilla ja rekisteröimättömillä ryhmillä on niilläkin oikeus ajaa asioitaan ja tulla kuulluksi valtion toimesta. Tästä huomiosta kumpuaa myös vapaan kansalaisyhteiskunnan olemassaolon perusta.

*Yhdistysten ohella kansalaisyhteiskunta käsittää monenlaisia epävirallisia sosiaalisia muodostumia, kuten erilaisia, usein organisoitumattomia yhteiskunnallisia liikkeitä, yhteisöjä ja kiinteämpiä tai löyhempiä epävirallisia sosiaalisia verkostoja. Myös poliittinen toiminta on saanut vastaavanlaisia uusia muotoja eli poliittinen toiminta on liukunut perinteiseltä organisaatio- ja instituutiopohjaiselta sektoriltaan. Uudet yhdistykset eroavat vanhoista niin funktioiltaan kuin organisaatorakenteiltaan. (Oikeusministeriö 2009e.)*

Yllä oleva noste kansalaisyhteiskuntatutkimuksen tutkimusohjelmaa käsittelevästä raportista tiivistää hyvin miten aineiston dokumentit ja haastateltavat määrittelevät vapaan kansalaisyhteiskunnan. Yhtäältä niiden kuvataan eroavan perinteisistä yhdistyksistä funktioltaan ja alaltaan. Ne nostavat erille eri tavoin tai erilaisia teemoja kuin yhdistykset perinteisesti. Toisaalta niiden kuvataan olevan rakenteeltaan ja organisaatioltaan paljon löyhemmin ja määrittelemättömämmin toimivia kuin yhdistykset. Usein vapaan kansalaisyhteiskunnan ryhmittymän taustalla ei ole edes rekisteröityä yhdistystä. Ne ovat kuitenkin yleensä hyvin verkostoituneita muiden ryhmien kanssa. Kuvaus on käytännössä sama kuin työn kansalaisyhteiskunnan aiempaa tutkimusta käsitelleessä alaluvussa esitellyillä uusilla liikkeillä (*new social movements*).

Jos vapaata kansalaisyhteiskuntaa kuvauksen perusteella pyritään ymmärtämään teorioiden kautta, sektoriajattelu, systeemiajattelu ja kansalaisyhteiskunta julkisena tilana nousevat päällimmäisenä

esille. Sektoriajattelusta löytyy suoraan määritelmän kanssa ristiriidassa olevia seikkoja. Sektoriajattelun yhteydessä esitelty Salamonin ja Anheierin toteaa kansalaisyhteiskunnan olevan rakenteeltaan kevyempi kuin julkinen sektori, mutta silti se on institutionaalisesti rakentunut ja on ainakin kevyen hierarkkisesti rakentunut. Vapaan kansalaisyhteiskunnan määritelmä vie löyhyyden määritelmän paljon pitemmälle kuin sektoriajattelussa. Systeemiajattelu puolestaan korostaa mukautuvan roolin, rajojen rikkomisen ja uusien aiheiden löytämisen potentiaalia kansalaisyhteiskunnassa. Kansalaisyhteiskunta julkisena tilana -ajattelu myös korostaa kansalaisyhteiskunnan verkottunutta luonnetta ja spontaaniutta muodostua itse parhaaksi katsomillaan tavoilla. Näillä määritelmillä vapaata kansalaisyhteiskuntaa voidaan ymmärtää paljon paremmin kuin sektoriajattelulla.

*Uudentyyppinen verkosto- ja kumppanuustoiminta kansallisella, kansainvälisellä ja globaalilla tasolla on nousemassa perinteisen kansalaistoiminnan rinnalle. Tämän kaltainen rekisteröitymätön ja epämuodollinen toiminta on osaltaan synnyttämässä uudenlaista aktiivisen kansalaisuuden kulttuuria. Oletettavasti etenkin nuoret kokevat omakseen osallistumisen erilaisten kansalaisliikkeiden ja vapaamuotoisten verkostojen toimintaan ilman jäseneksi sitoutumisen velvoitetta. (Oikeusministeriö 2009f.)*

*Järjestöthän on monella tavalla hirveän konservatiivisia. Se malli millä on menty 50 vuotta, niin sillä mennään. Mutta selviytymiskysymys järjestöille on muuttaa toimintaa vastaamaan asioita joita tän päivän ihminen arvossa ja mihin meidän elämä tavallaan nykyään pakottaa. Jos mulla on kauhea kiire töissä en mä voi samalla tavalla ajatella että istun jossain ystäväpiirissä, toisin kuin jossain toisessa elämän hetkessä. Tää pitäisi kääntää voimavaraksi. Jos pystyisi muuttamaan järjestötoimintaa ja kaapimaan kaikki tyypit mukaan jotka porrää nyt jossain ravintolapäivissä. Tää on järjestöjen iso haaste. (Valtiorahaston toimijan haastattelu 1.)*

*Järjestöjä ja liittoja, joiden jotenkin kuvitellaan edustavan Suomen kansakuntaa, vaikka siellä on järjestöt ja johtajat jotka totta kai edustaa vain itseään, edustaen toki järjestön kantoja. Se on kapea kuva siitä miten saataisiin laajemmin ihmiset vaikuttamaan heitä koskeviin ja kiinnostaviin kysymyksiin. On tärkeää että sitä avataan myös järjestäytymättömille ja epämuodollisille verkostoille sitä toimintaa. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

Miten vapaa kansalaisyhteiskunta voi olla hyödyksi kansalaisyhteiskunnalle kokonaisuudessaan? Niin haastattelut kuin dokumentit näkevät vapaan kansalaisyhteiskunnan suurimman potentiaalin sen kyvyssä houkuttaa kansalaisia, jotka ovat passivoituneet perinteiseen järjestötoimintaan. Vapaan kansalaisyhteiskunnan voimavara kumpuaa sen jäsenistä.

Vapaasta kansalaisyhteiskunnan yhteydessä aineistossa kerrataan jäsenyyden alaluvussa käsiteltyjä ongelmia. Vapaan kansalaisyhteiskunnan nähdään kykenevän houkuttamaan toimintaansa mukaan juuri niitä segmenttejä, jotka ovat jääneet pois perinteisestä järjestötoiminnasta. Niiden kuvataan houkuttelevan yhteiskunnallisten aiheiden pariin erityisesti nuoria kansalaisia. Vapaan kansalaisyhteiskunnan keveyden ja sitoutumattomuuden kuvataan soveltuvan myös niille, jotka

näkevät kansalaisyhteiskuntaan sitoutumisen raskaaksi ja käyttävät mieluummin rajallista vapaa-aikaansa maksullisten palveluiden parissa. Siten vapaan kansalaisyhteiskunnan voidaan esittää olevan osin ratkaisu niihin ongelmiin joita kansalaisyhteiskunnan jäsenistön rakennemuutos aiheuttaa edunvalvonnalle ja osallistumiselle.

*On hyvä nähdä myös ei-niin-järjestäytyneitä liikkeitä jotka saattavat kyetä ottamaan kantaa. Järjestöt ja liitot voivat olla hitaita ottamaan kantaa ja toimimaan, kun ristiriitaisia kantoja on. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

Toinen aineistossa esiin nouseva vapaan kansalaisyhteiskunnan positiivinen aspekti on sen kyky tehdä nopeita päätöksiä. Aiemmin tässä työssä on jo niin teorioiden kuin aineiston analyysin valossa esitetty, että kansalaisyhteiskunta on joustavampi ja nopeampi tekemään päätöksiä kuin julkinen sektori. Yllä olevan kaltaiset huomiot kuitenkin pitävät perinteisenkin kansalaisyhteiskunnan toimintaa joskus liian hitaana päätöksenteolle.

Tarve nopeisiin kannanottoihin on jäljitettävissä kuulemisen rajoitteisuutta ja vaikeaselkoisuutta käsittelevään alalukuun. Vapaan kansalaisyhteiskunnan ei oletettavasti tarvitse muodostaa mielipiteitään yhtä raskaalla prosessilla kuin perinteisen, ja voi siten reagoida paremmin tiukkoihin lausuntojen antamisen aikatauluihin. Ajatus kuitenkin herättää kysymyksiä niin lausunnon laadusta (kuinka tarkkaan asiaa on pohdittu) kuin edustavuudesta (keiden suulla ja mandaatilla lausunto voidaan antaa). Kiinnostavasti yllä olevassa nosteessa ristiriitaiset kannat järjestöjen sisällä nähdään syyksi siihen, miksi lausuntojen antaminen ja kuulemiset ovat aikataulultaan ongelmallisia. Tästä voidaan johtaa tulkintana joko vapaan kansalaisyhteiskunnan ryhmien jäsenten olevan jotenkin yksimielisempiä tai niiden kykenevän tehokkaammin deliberatiiviseen prosessiin. Aihetta ei haastattelussa tarkenneta, mutta ensimmäisen kohdan voidaan teorioiden valossa todeta olevan hyvin julkisen tilan ajattelua vastaan. Siinä kansalaisyhteiskunnan erityisarvo on juuri pitkäaikaisemman deliberaation tulos. Jos vapaan kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat ”yksimielisempiä” kannoissaan deliberaatiota ja ideoiden jalostumista ei tapahdu. Deliberatiivisen prosessin kuvataan myös olevan aikaa vievä, joten toinenkin kohta vaikuttaa kyseenalaiselta. Deliberaation puutetta käsitellään tarkemmin hieman myöhemmin vapaan kansalaisyhteiskunnan kritiikkiä koskevassa osassa.”

*Yhteiskunnassa pääpaino on edelleen perinteisissä osallistuminstituuutioissa; epämuodollisempaa osallistumista ei osata ottaa huomioon hallinnon ja päätöksenteon prosesseissa. Toisaalta kansalaisetkaan eivät tunne kaikkia osallistumisen muotoja, vaan kokevat, että juhlallinen ja jähmeä vaaliosallistuminen on ainoa hyväksytty vaikutuskanava. (Oikeusministeriö 2014a.)*

*Viime vuosina on syntynyt uudenlaista paikallisyhteisöllisyyttä ja kansalaistoimintaa, joiden tunnuspiirteinä ovat projektimaisuus, verkostomaiset rakenteet ja organisoituminen*

*sosiaalisessa mediassa. Myös tämän kaltaisen pienimuotoisen kansalais- ja asukastoiminnan rahoittaminen rahankeräyksellä edellyttää kuitenkin edelleen yhtä raskasta lupaprosessia kuin laajamittaiset ja pitkäkestoiset rahankeräyskampanjat. (Oikeusministeriö 2013d.)*

*Järjestötoiminnan perusteisiin kuuluu monimuotoisuus. Osa järjestöistä on rekisteröitynyt yhdistyksiksi, osa taas toimii rekisteröimättöminä. Useat rahoittajat kuitenkin edellyttävät, että avustuksen saajan on oltava rekisteröitynyt. (Oikeusministeriö 2009b.)*

Mitä erityispiirteitä sitten on vapaan kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin kanssakäymisessä? Ensinnäkin samat ongelmat vallitsevat vaikuttamisen kanavissa ja kuulemisen prosesseissa kuin muullakin kansalaisyhteiskunnalla mutta vielä korostettuna. Kuuleminen on rajallista, dynaamisempia osallistumisen keinoja on vähän ja julkisen sektorin on vaikea viestiä vapaalle kansalaisyhteiskunnalle toiminnastaan ja osallistumisen keinoista. Lisäksi haastateltavat nostavat omasta työstään esimerkkejä, joissa rekisteröitynyt yhdistys nähdään vielä uskottavuuskysymyksenä. KANE:n uudella ohjelmakaudella on nimetty suoraan vapaan kansalaisyhteiskunnan edustajat, mutta haastateltavat kuvaavat tämän vielä hyvin harvinaiseksi ilmiöksi siitä, että julkinen sektori osallistaa vapaata kansalaisyhteiskuntaa. Edustuksen taustalle toivotaan usein selkeärakenteista organisaatiota jonka tulisi yleisesti olla myös rekisteröity, kuten aiemmassakin tutkimuksessa on todettu. Rekisteröityjen yhdistysten suosiminen on sidoksissa samankaltaisten ja tuttujen järjestöjen suosimisesta kanssakäymisessä julkisen sektorin kanssa.

Toinen usein nouseva ongelman alue on, jälleen kuten muunkin kansalaisyhteiskunnan kohdalla, rahoitus. Useimmiten julkisen rahoituksen saamiseksi tulee ryhmän olla rekisteröitynyt yhdistys. Lisäksi löyhillä ja usein väliaikaisilla vapaan kansalaisyhteiskunnan ryhmillä ei ole resursseja palkata ammattimaista toimijaa työskentelemään rahojen hakemisen ja raportoinnin parissa. Rahoituksen monimutkaisuus ja sen synnyttämä ammattilaistumisen tarve näkyvät selkeästi vapaan kansalaisyhteiskunnan parissa.

Dokumenttiaineisto tunnistaa vapaan kansalaisyhteiskunnan potentiaalin varovaisen optimistisesti. Haastatteluaineistossa ilmiö jakaa paljon enemmän mielipiteitä. Haastatteluista voidaan selkeästi nähdä, että ilmiö on verrattain uusi Suomessa ja ei ole vielä saavuttanut samanlaista yhteisymmärryksen tasoa kuin vaikkapa paikallistason huomioiminen tai kansalaisyhteiskunnan tarve ammattimaistumiseen.

*Kansalaisaktivismi laajemmin, eihän sen tarvitse olla järjestäytynyttä, tänä päivänä se on paljon muutakin. Järjestäytyneessä on jonkinlainen edustuksellisuus, siitä miten se rakentuu tietysti. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7.)*

*Mä itse arvostan järjestöä toimijana. Se on sitoutunut asioihin, sillä on muodollisuudet ja säännöt joissa on kehikko, jossa toimitaan. Kun sä menet jäseneksi johonkin, sä tiedät oikeudet, sä tiedät miten toimia, mihin sun täytyy päästä jos haluat tiettyjä asioita esille, mitkä on vähimmäismuodolliset vaatimukset, mitkä on käytännönkeinot miten toimia kokouksissa että saat jonkun asian eteenpäin. Toiminnan perussäännöt jotka helpottavat sitä että kaikki ovat samassa tilanteessa ja kaikkia koskettaa samat säännöt. Protokolla on selvä ja myös nokkahahmojen rooli on selvä. [...] Jotenkin hirveästi liioitellaan järjestöbyrokratiaa. Jos nyt osallistuu yhteen kokoukseen vuodessa, ei se todellakaan ole mikään ongelma. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2.)*

Osa haastateltavista näkee vapaan kansalaisyhteiskunnan hyvin löyhässä rakenteessa ongelmia. Yksi ongelma liittyy järjestöjen organisaatio-, jäsen- ja päätöksentekorakenteiden luomaan arvoon. Perinteisissä rekisteröidyissä yhdistyksissä kansalaisten kuvataan kykenevän ymmärtävän ja oppivan paremmin demokraattisesta prosessista. Rakenteiden olemassaolo yhtäältä takaa, että tehdyt päätökset ovat järjestön itse määrittelemän demokraattisen perusprosessin kautta syntyneitä ja läpinäkyvästi tehtyjä. Rakenteiden olemassaolon kuvataan mahdollistavan kansalaisten tasa-arvoisuus järjestöjen sisällä paremmin kuin löyhärakenteisissa vapaan kansalaisyhteiskunnan liikkeissä. Tämä kritiikki esittääkin, että epäselvät päätöksentekorakenteet ovat haitallisia niin kansalaisyhteiskunnan roolille tasa-arvoisena osallistumisen mahdollistajana kuin aineistossa harvoin esille nousevalle kansalaisten kasvattajan roolille. Lisäksi ilman tehokasta ja läpinäkyvää mielipiteiden muodostamisen ja jäsenten kuulemisen prosessia kansalaisyhteiskunnan rooli päätösten laadun takaajana on uhattu. Aiemmin mainittu tarve mahdollistaa deliberatiivinen prosessi kansalaisyhteiskunnan ryhmien sisällä nousee siis jälleen esille. Toisaalta vasta-argumenttina voidaan nähdä että muuten passiivisen kansalaisryhmän aktivoiminen minkälaiseen tahansa kansalaisyhteiskunnan toimintaan on tasa-arvoistava toimi. Voidaan katsoa että vaakakupissa on vastakkain tasa-arvo osallistettujen kansalaisten lukumääränä tai tasa-arvo osallistumisen prosessien samankaltaisuudesta.

*Henkilökohtaisesti olen kriittinen siihen että ihan kaikkeen mennään sillä asenteella että klikkaus Facebookissa olisi iso teko. Jos ihminen todellakin on jotain mieltä eikä vaan heittele asioita niin se varmaan näyttää sitä jollain muulla tavalla. Siitä en tiedä voisiko pieniä määrärahoja antaa niin kun jotkut on tehnyt, esimerkiksi Helsingin kaupunki, rekisteröimättömille yhteenliittymille. Se voisi olla ihan hyvä juttu mutta toisaalta olen skeptinen laittamaan isompaa rahaa tän tyyppisen toimintaan. Meillä on vastuukysymykset, ry:ssä hallitus kantaa vastuun, on tietyt säännökset. Jos heitetään rahaa Matti Meikäläiselle ja Matti päättää matkustaa kiitos Kreikkaan, niin meillä ei ole tällaista vastuujakoa. Yhdistyksen perustaminen Suomessa on äärettömän helppoa ja nopeaa, se kestää pari viikkoa eikä maksa juuri mitään. En ymmärrä miksi pitäisi luoda varjojärjestelmä kun nyt on jo järjestelmä. Sen voi tehdä verkossa, ei tarvii mennä edes minnekään. (Valtiovallinnon toimijan haastattelu 4.)*

Lisäksi osa vapaan kansalaisyhteiskunnan kritiikistä nostaa esille huolen siitä, että mahdollisuus löyhempään osallistumiseen luo kannusteen kansalaisille näennäisvaikuttamisesta. Vapaan

kansalaisyhteiskunnan luomaksi uhaksi kuvataan pienten tekojen esittäminen suurempina impaktin luojina kuin ne todellisuudessa ovat. Roolien valossa tämä on erityisesti ristiriidassa hyvinvoinnin tuottamisen kanssa. Kansalaisille saattaa hyvin tulla tunne että vaikkapa yllä olevan ääriesimerkin mukainen klikkaus Facebookissa on riittävää osallistumista tai demokratiaa legitimoivaa työtä, mutta kansalaisyhteiskunnan potentiaali hyvinvoinnin tuottajana ei tässä toteudu. Edwardsin yksi kritiikki kansalaisyhteiskunta yhdistyselämänä -ajattelua vastaan on, että on naivia olettaa pelkän löyhästi organisoituneen ja ihmisten vaihtelevaa osallistumista käsittävän kansalaisyhteiskunnan pystyvän itsellään suuriin reformeihin. Sama idea näkyy yllä olevassa kritiikissä.

Hyvinvoinnin tuottamisen roolin yhteydessä on esitelty, miten hyvinvoinnin tuottaminen liittyy vahvasti miltei kaikkiin työn teorioihin. Yllä olevan kaltaisiin haastatteluvastauksiin kuuluu vahvasti myös usko nykyisten rekisteröityjen yhdistysten rakenteeseen. Tässä on nähtävissä viittauksia sektoriajatteluun, jossa kuten todettua organisaatio ja hierarkkisuus nousevat esille.

Aineiston valossa vapaa kansalaisyhteiskunta on kykeneväinen ratkomaan kansalaisyhteiskunnan laskevan jäsenyyden ongelmia, mutta saattaa tehdä niin tasa-arvoisen osallistumisen, päätösten laadun takaamisen tai hyvinvoinnin tuottavuuden hinnalla. Suurin osa haastateltavista näkevät kuitenkin vapaassa kansalaisyhteiskunnassa arvon silloin, kun se verkostoituneesti toimii vakiintuneiden ja perinteisten toimijoiden rinnalla.

*Kyllä mä näkisin että hyvin erityyppistä liikehdintää on ja järjestäytymätön on kasvamassa. Se ei ole hyvä tai paha asia vaan tosiasia. Siitä täytyy ottaa irti kaikki hyvä, mikä syntyy. Näen että ne tukevat toisiaan, niin kauan kuin ihmisillä on kiinnostusta vaikuttaa asioihin omilla tavoillaan, niin se on hyvää. Harmaantuvien järjestöjen on hyvä ottaa onkeensa ja miettiä osallistumisen tapoja ja miettiä miten tämä epäformaalit ilmiöt toimisivat järjestöjen kautta. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5.)*

*Toki Suomi on järjestöjen luvattu maa ja niitä paljon perustetaan, hyvä niin. Mutta kyllä rinnalle on tullut järjestäytymätön epämuodollinen toiminta, joka voi olla niin ihmisten välisiin verkostoihin, hetkellisiin yhteenliittymiin jossa hetkeksi tullaan yhteen jonkun asian taakse ja sitten eriydytään. (Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3.)*

Niin vapaan kansalaisyhteiskunnan määritelmässä kuin aiemmin koko kansalaisyhteiskunnan resurssina on nähty kyky muodostaa verkostoja eri toimijoiden välille. Työssä on jo esitelty käsitys erilaisten ryhmien ja organisaatioiden verkostosta tehokkaana kansalaisyhteiskuntana. Perinteiset järjestöt eroavat jo aiheiltaan, funktioiltaan, rakenteeltaan, toiminnan maantieteelliseltä sijainniltaan ja rahoitukseltaan. Vapaan kansalaisyhteiskunnan tulisi toimia tämän kokonaisuuden rinnalla, luoden uusia toimintamalleja vakiintuneille toimijoille ja täydentäen niitä. Näin vapaan kansalaisyhteiskunnan potentiaali saadaan hyötykäytettyä mutta perinteiset kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat paikata niitä

puutteita roolien toteutumisessa, mitä vapaa kansalaisyhteiskunta saattaa synnyttää. Ajattelu on hyvin vahvasti sidoksissa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastatteluun, jotka tietenkin tuntevat parhaiten oman sektorinsa toimintaa. Teoreettisesti ajattelu sopii hyvin systeemiajatteluun ja kansalaisyhteiskuntaan hyvänä yhteiskuntana eli kahteen teoriaryhmään jotka useimmiten voidaan liittää kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkemyksiin.



## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 6.1. Vastauksia tutkimuskysymyksiin teorialuokittain

Koska olen valinnut työhöni käytettäväksi teoriaryhmien luokkia, jotka ovat osin ristiriidassa ja osin päällekkäisiä toistensa kanssa, on luontevaa pyrkiä vastaamaan aineistoni tutkimuskysymyksiini siten, että vastaukset lajitellaan teoriaryhmittäin. Kuten analyysivaiheessa on todettu, pystyvät teoriat vaihtelevasti selittämään aineiston ilmiöitä. Aineiston ja teorioiden yhteensopivuuden tarkastelua tutkimuskysymyksen valossa voikin pitää yhtäältä niin aineiston kuin toisaalta teorioiden kriittisenä tarkasteluna. Yksittäisen teoriaryhmän kuvaamaa käsitystä kansalaisyhteiskunnan roolista ja kanssakäyminen toteutumisesta voi verrata aineistoon ja tunnistaa aineiston kuvaamasta tilasta seikkoja, jotka eivät sovi teoriaan. Mutta toisaalta aineiston kuvaamaa tilaa voi käyttää teoriaryhmien puutteiden tunnistamiseen ja siten kritisointiin. Jos käyttämäni teoria olisi yksittäinen johdonmukainen kokonaisuus, olisi luontevampaa painottaa kriittisessä tarkastelussa aineiston sopivuutta teorian kuvaamaan ideaaliin, näkemykseen siitä, miten teorian perusteella asioiden pitäisi toimia. Kuitenkin koska työssä on käytössä hyvin erilaisiin teorioihin – eli toisin sanoen erilaisiin ideaaleihin – perustuvaa ryhmittelyä, on johtopäätöksissä vaikeaa ja epäluontevaa olla myös tehdä vertailua teorioiden välillä ja siten katsoa niitäkin kriittisessä valossa.

Tällä tausta-ajatuksella jäsenän seuraavaksi aineiston löytöjen sopivuutta Edwardsin ja Corryn teoriaryhmiin. Seuraavassa alaluvussa tarkastelen sitä kokonaisuutta, joka syntyy kun teoriaryhmiä vertaillaan toisiinsa. Aineiston löydökset istuvat vaihtelevasti eri teoriaryhmiin ja näiden vertailuissa voidaan löytää eriävyyksiä, jotka selittävät ristiriitoja kansalaisyhteiskunnan ja valtion kanssakäymisessä. Lisäksi tarkastelen käytettyjä teorioita kriittisesti aineiston valossa. Samaisessa alaluvussa nostan esille mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita.

#### **Sektoriajattelu**

Corryn sektoriajattelun luokassa kansalaisyhteiskunnan rooli on olla mukana luomassa sosiaalisia reformeja. Kansalaisyhteiskunnan kanssakäyminen julkisen sektorin kanssa on luonteeltaan alisteinen, kansalaisyhteiskunnan kuvataan seuraavan ja paikkaavan julkista sektoria.

KANE:n käsityksessä kansalaisyhteiskunnan rooleista sosiaaliset reformit ovat vahvasti sidoksissa hyvinvoinnin luomiseen. Neuvottelukunnan dokumenteissa ja haastatteluissa kuitenkin kuvataan monia rooleja, joiden ei suoranaisesti voi katsoa sopivan sosiaalisten reformien synnyttämiseen, kuten

erityisesti tasa-arvoisen osallistumisen tai kriittisyyden. Korostaessaan julkisen sektorin tärkeyttä kansalaisyhteiskuntaa ja siten kansalaisia palvelevana tahona aineisto on ristiriidassa teoriaryhmän kanssa. Toisaalta valtion tehtävien korvaamisen rooli eli pääasiallisesti kolmannen sektorin palvelutuotantorooli on sektoriajattelun kuvaaman ideaalin mukainen.

Mitä kanssakäymisen kuvaukseen tulee, pääasiallisesti KANE:n dokumenteissa ja haastatteluissa sektoriajattelun kaltaista kanssakäymistä esiintyy paljon, mutta usein kriittisessä valossa. Tärkeimpänä huomiona asiat kuten rajalliset ja valtion tiukasti määrittelemät osallistumisen keinot, korvamerkitty rahoitus sekä kansalaisyhteiskunnan rakenteen ja aiheiden ymmärtäminen valtion rakenteiden ja siiloutumisen kautta ovat kaikki kanssakäymisen ilmiöitä, jotka soveltuvat juuri kansalaisyhteiskunnan alisteiseen kanssakäymiseen. Kiinnostavaa onkin, että aineiston perusteella isolta osin valtion ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäyminen muistuttaa sektoriajattelun kuvaamaa kanssakäymistä, mutta samanaikaisesti aineisto toteaa tämän kaltaisen kanssakäymisen ongelmalliseksi ja virheelliseksi. Toisaalta Corry ei arvota teoriaryhmiään ”hyviksi” tai ”huonoiksi”. Johtopäätöksenä sektoriajattelusta voidaankin todeta, että suomalainen kansalaisyhteiskunta toimii nykymuotoisenaan usein sektoriajattelumaisesti. Toiminnan laatuun palataan seuraavassa alaluvussa. Lisäksi erityisesti valtiohallinnon toimijoiden kritisoidessa rakenteeltaan löyhiä tai vaikeasti ymmärrettäviä kansalaisyhteiskunnan toimijoita on nähtävissä samankaltaista rakenteisiin ja organisaatioihin nojaavaa katsontakantaa kuin sektoriajattelussa.

## **Systeemiajattelu**

Systeemiajattelun teorioissa kansalaisyhteiskunnan rooli on toimia neuvottelutyökaluna kansalaisille. Kanssakäymisessä valtion kanssa kansalaisyhteiskunta on aloitteellinen aiheen esille nostava toimija, joka mukautuu tilanteisiin toisin kuin muut sektorit.

Niin KANE:n virallisissa dokumenteissa kuin haastatteluissa neuvottelurooli on vahvasti esillä, sen voi tulkita olevan niin ryhmien edunvalvontaa kuin osallistumista. Erityisen huonosti systeemiajatteluun sopii kansalaisyhteiskunnan palveluntuotantorooli, varsinkin jos se nähdään uhkana edunvalvonalle kuten mm. Jeremy Rifkin ja Voitto Helander ovat esittäneet.

Jos sektoriajattelun kuvaama kanssakäyminen on usein sidoksissa ongelmaiseen nykytilaan, on systeemiajattelun kaltainen aloitteellinen toiminta se ihanne, jota kansalaisyhteiskunnan ja valtion kanssakäymisen useimmiten toivotaan mahdollistavan niin vaikutuskeinoja, toimintakulttuuria kuin rahoitusta käsiteltäessä. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan mukautuvasta luonteesta on paljon esimerkkejä. Kun kanssakäyminen kotimaisten virkamiesten kanssa ei tuota hedelmää siirtää

kansalaisyhteiskunta edunvalvontaansa poliittisen ohjauksen tasolle tai kansainvälisiin toimijoihin. Kun rakenteelliset järjestöt menettävät kiinnostustaan muovautuu kansalaisyhteiskunta synnyttämällä vapaan kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

### **Hallintamentaliteetti**

Corryn prosessiteorioihin kuuluvan hallintamentaliteetin mukaan kansalaisyhteiskunnan rooli on toteuttaa valtion tahtoa. Kanssakäyminen on luonteeltaan hyvin yksisuuntaista, valtion ohjaavaa toimintaa.

Ei liene yllättävää, että aineistosta ei löydy suoria lausuntoja siitä, että kansalaisyhteiskunnan tehtävä olisi toteuttaa valtion tahtoa. Suurin osa roolien määrittelyistä ovat hyvin kansalaisyhteiskunnasta kumpuavia toimija, mutta hyvinvoinnin luomisen voisi tietysti tulkita olevan täysin valtion ohjauksella tapahtuvaa hyvinvointia. Hallintamentaliteetti kuitenkin tarjoaa mahdollisuuden tarkastella kanssakäymisen ilmiötä hyvin kriittisesti, ja siten pyrkiä tunnistamaan valtio-ohjauksen kaltaista toimintaa, erityisesti haastatteluaineistoista. Kuitenkin kanssakäymisen luonne KANE:n aineiston valossa on enemmän kansalaisyhteiskuntaa vähättelevä ja sitä huonosti ymmärtävä. Kuvaukset sektorien sisäisistä rajoista jotka vaikeuttavat kansalaisyhteiskunnan ymmärtämistä, virkamiesten vähäinen kokemus ja tuntemus kansalaisyhteiskunnasta ja julkisen sektorin toimintakulttuuri antavat sellaisen kuvan, että jos valtio pyrkisi laaja-alaisesti hallintamentaliteetin kaltaiseen toimintaan, se tekee erittäin huonoa työtä kanssakäymisessään. Miltei ainoa vahvasti hallintamentaliteettiin sopivaksi tulkittava kanssakäymisen ilmiö on rahoituksen ohjaava toiminta.

### **Ideologioiden taistelutanner**

Ideologioiden taistelutantereella kansalaisyhteiskunnan rooli on luoda tila, jossa ideologiat kohtaavat keskustelemaan heitä ohjaavista säännöistä. Kanssakäyminen on deliberatiivista keskustelua.

Edunvalvonnan ja osallistumisen roolit ovat vahvasti ideologioiden taistelutanner -ajattelun mukaisia. Abstraktimpi demokratian toteutumisen rooli on sidoksissa juuri hyvin vahvasti kaikkien tasa-arvoisen äänen kuulemiseen. Samoin kansalaisten kasvattamisen voi nähdä sopivan väkivallattomaan ideologioiden yhteen törmäykseen kannustavaan teoriaryhmään. Kuitenkin erityisesti valtion tehtävien korvaaminen soveltuu huonosti tähän ajatteluun ja asiantuntijuus herättää kiinnostavia ongelmia.

Teoriaryhmä korostaa tasa-arvoista kohtaamista, mutta on vaikea kuvitella miten ammatikseen järjestöissä työskentelevät asiantuntijat voisivat toimia ideologioiden kohtaamisessa samalla tasolla

kuin tavalliset kansalaiset. Tämä dilemma näkyy esimerkiksi kritiikin puutetta käsittelevässä ongelmassa. Teoriaryhmä ei määrittele tarkemmin onko ideologioiden kohtaamisessa kyse siitä, että järjestöjen sisällä eri ideologiat kohtaavat vai eri ideologioiden järjestöt kohtaavat laajemmin kansalaisyhteiskunnan kentällä. Molemmissa tapauksissa suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa on ongelmia tasa-arvoisen tapaamisen osalta. Asiantuntijuuden ongelma on esitetty yllä järjestöjen sisäisenä haasteena, mutta myös järjestöjen välillä ideologiat kohtaavat kanssakäymisen osalta katsottuna hyvin eriarvoisesti. Tuttuja, rakenteeltaan julkista sektoria muistuttavia ja aiheeltaan tietyn ministeriön agendalle selkeästi osuvia järjestöjä suositaan niin kanssakäymisessä kuin rahoituksessa.

Tasa-arvoisten osallistumiskeinojen lisäksi ongelmia on myös yleisesti valtion ja kansalaisyhteiskunnan deliberatiivisen kanssakäymisen ylläpitämisessä. Kuten systeemiajattelussakin, monet kanssakäymisessä kuvatut ongelmat ovat luonteeltaan sellaisia, jotka eivät sovi tämän teoriaryhmän ihanteisiin. Prosessit jättävät heikosti tilaa deliberatiiviselle toiminnalle.

### **Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhdyselämänä**

Edwardsin teoriaryhmien kolmijakoa käsiteltäessä on hyvä muistaa, että toisin kuin Corryllä joka ei arvota teoriaryhmiään ”huonoksi” tai ”hyviksi” ja kuvaa hyvin rajallisesti teoriaryhmien välisiä sidoksia, Edwardsilla kolmijaossa aina seuraava ryhmä perustuu aikaisempaan sen virheitä korjaten. Ensimmäiselle kahdelle ryhmälleen Edwardsilla on myös paljon kritiikkiä, joka tulee johtopäätöksissä huomioida.

Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhdyselämänä -ajattelussa kansalaisyhteiskunnan rooli on kasvattaa kansalaistaitoja. Kanssakäyminen valtion kanssa on minimissään, valtion pitää vain mahdollistaa kansalaisyhteiskunnalle tila toimia.

Roolien osalta osallistumisen itseisarvo ja varsinkin oppiminen ovat vahvasti sidoksissa tähän ryhmään, vahvemmin kuin muissa ryhmissä. Kanssakäyminen ei kuitenkaan millään tavoin sovi teoriaryhmään, kansalaisyhteiskunta on jatkuvasti tekemisissä julkisen sektorin kanssa, milloin etuja tavoitella ja milloin tietoa välittää ja hyvinvointia luoda. Edwardsin esittämässä teoriaryhmän kritiikissä on muutamia kiinnostavia huomioita. Huomio varojensaannin alati kasvavasta tärkeydestä on tunnistettavissa myös suomalaisesta järjestelmästä, jossa ammattimaisten asiantuntijoiden tarve on kasvussa. Lisäksi vapaata kansalaisyhteiskuntaa kritisoidaan samoilla perusteilla, mitä Edwards kritisoi irrallista kansalaisyhteiskuntaa. Suurien sosiaalisten reformien saavuttaminen vaatii pitkäaikaista ja organisoitua työskentelyä myös kansalaisyhteiskunnassa.

### **Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana**

Kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelussa kansalaisyhteiskunnan rooli on olla yksi pala sosiaalisten reformien saavuttamisen palapelissä. Kanssakäyminen valtion kanssa on itseohjautuvaa ja tarpeisiin mukautuvaa.

Teoriaryhmä muistuttaa paljon systeemiajattelua. Kansalaisyhteiskunnan rooli on hyvinvoinnissa ja edunvalvonnassa ja kanssakäyminen nykytilassaan ei muistuta teoriaryhmän kuvaamaa mukautuvuutta, mutta toisaalta kuvattu ideaalitilanne on hyvin teoriaryhmän kaltainen kanssakäyminen. Kiinnostavasti kuitenkin teoriaryhmän pääkritiikki oman edun tavoittelusta epätasa-arvoisesti, diskriminoiden ja epäsiivestyneesti ei nouse aineistossa esille miltei ollenkaan. Niin KANE:n dokumenteissa kuin haastatteluissa ei käsitellä sitä mahdollisuutta, että yhden ryhmän edunvalvonta voi olla haitallista muille ryhmille tai yleiselle hyvinvoinnille. Kuitenkin ilman kolmannen ryhmän, julkisen tilan, mahdollista toteutumista Edwards esittää että juuri tämä tulee ongelmaksi kanssakäymisessä.

### **Kansalaisyhteiskunta julkisena tilana**

Edwardsin optimaalinen kansalaisyhteiskunta julkisena tilana määrittää kansalaisyhteiskunnan rooliksi auttaa tuottamaan hyviä päätöksiä luomalla avoimen tilan deliberaatiolle. Kanssakäyminen on deliberaatiota mahdollistavaa ja kompromisseja synnyttävää toimintaa. Teoriaryhmällä on paljon yhteistä ideologioiden taistelutanner -ajattelun kanssa, mutta tarkoittaa monia seikkoja.

Aineiston roolien valossa julkinen tila sitoo osallistumisen ja edunvalvonnan hyvinvoinnin luomisen työkaluksi. Valtion näkökulmasta julkinen tila on suora viittaus päätösten laadun takaamiseen. Kanssakäymisessä on jälleen samoja ristiriitoja kuin aiemmin on esitelty. Nykymuotoinen nopea kuulemisen prosessi ja korvamerkitty rahoitus eivät anna kansalaisyhteiskunnalle mahdollisuuksia avoimeen ja deliberaation mahdollistavan keskustelun luomiseen. Vaikka deliberaatiosta syntyisikin tuloksia, ovat monet järjestöt epätasa-arvoisessa tilanteessa deliberaation tulosten välittämisessä ja julkisen sektorin toimintakulttuuri tulosten kuulemisen kannalta huono. Aineiston valossa nykyinen suomalainen kansalaisyhteiskunta ja sen interaktio valtion kanssa täyttävät huonosti julkisen tilan kriteerit. Mutta samaisen aineiston valossa julkinen tila on ideaali, jota pitäisi tavoitella kanssakäymistä kehitettäessä.

Toisin kuin ideologioiden taistelutanner, julkisen tilan teoriaryhmä ottaa myös vahvasti kantaa paikallisuuteen. Deliberaation tulisi tapahtua lähellä ongelmia ja päätösten kohteita, paikallistasolla. Aineisto kuitenkin osoittaa, että etäisyys kansalaisyhteiskunnan sisällä paikallistason toimijoiden ja

keskustason ammattilaisten välillä voi olla niin fyysisesti kuin henkisesti pitkä, ja on altis katkeamaan esimerkiksi paikallistason jäsenkadon tai ammattilaisten aseman vakiintumisen myötä.

## 6.2. Teoriaryhmien vertailua ja potentiaalisia jatkotutkimusaiheita

### **Julkinen tila ihanteena, sektoriajattelu todellisuutena**

Aineiston valossa voidaan esittää, että ideaalinen kansalaisyhteiskuntamalli tämän työn teoriaryhmien välillä olisi pääasiallisesti KANE:n ja sen toimijoiden mukaan Edwardsin julkinen tila. Julkisella tilalla on tietysti Edwardsin omassa toistensa varaan rakentuvassa teoriakokonaisuudessa sekin etu, että siihen voidaan tulkita kuuluvan Edwardsin kahden muun ryhmän positiivisia ominaisuuksia. Tästä tulkinnasta riippumatta aineistossa toistuvasti korostetaan tärkeyttä niin antaa kansalaisyhteiskunnalle tilaa muodostaa itse parhaaksi katsomallaan tavalla mielipiteitä ja kerätä tietoa kuin pystyä mahdollisimman tasa-arvoisesti ja monipuoleisesti välittämään tämä tieto julkiselle sektorille. Usein samaan keskusteluun liittyy kansalaisyhteiskunnan mukautuvuuden mahdollistaminen ja siihen reagointi. Tämä mukautuvuus liittyy niin systeemiteorioihin mutta kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelun kautta on myös pohja julkiselle tilalle. Kansalaiset voivat toki keskustella ja deliberoida keskenään niin paljon kuin haluavat, mutta julkisen sektorin on myös kyettävä reagoimaan deliberaation tuloksiin. Tämän reagoinnin voidaan tulkita olevan kyky ymmärtää kansalaisyhteiskunnan mukautuvaa luonnetta.

Kuten todettua, julkinen tila on ideaali. Lukuisat aineistossa nousevat ongelmat osoittavat, että tämä ideaali ei Suomessa toteudu. Ongelmia on niin julkisella sektorilla kuin kansalaisyhteiskunnassa. Julkisella sektorilla voidaan tunnistaa selkeä ketju, jossa poliittinen ohjaus ei ohjaa virkamiehiä julkisen tilan ideaalien kehittämiseen, virkamiesten parissa kehittyä huonoa toimintakulttuuria, joka heijastuu rajallisina kuulemisen ja vaikuttamisen prosesseina. Samanaikaisesti rahoituksen muutokset, jotka ainakin osin voidaan tulkita johtuvan juuri toimintakulttuurin ongelmista, eivät mahdollista kansalaisyhteiskunnalle sen tarvitsemaa tilaa ja mukautuvuutta julkisen tilan ylläpitämiseksi. Nykymuodossaan julkisen sektorin toiminta muistuttaakin sektoriajattelua. Se on verrattain ylhäältä-alas-tyyppistä toimintaa jossa julkinen sektori ohjaa miltä kanssakäyminen kansalaisyhteiskunnan kanssa vaikuttaa. Kansalaisyhteiskunta on alisteinen perässätulija. Kiinnostavasti haastatteluaineistossa isossa osassa ilmiöitä julkisen sektorin toimijatkin pitivät juuri julkista tilaa ideaalimallina, mutta silti suhteessa enemmän kuin kansalaisyhteiskunnan toimijoissa sektoriajattelun kaltainen malli sai kannatusta erinäisiltä julkisen sektorin toimijoilta yksittäisissä asioissa, kuten selkeän organisaatorakenteen kannatuksessa.

Työhön valitut teoriat keskittyivät vahvasti julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan väliseen jännitteeseen, ja aineiston sisältö ohjasi työtä useassa kohtaa keskittymään juuri julkisen sektorin sisäisiin prosesseihin. Kansalaisyhteiskunnan sisäinen toiminta ei saanut samanlaista painopistettä, mutta silti siitäkin on tunnistettavissa ongelmia julkisen tilan toteutumiseen. Julkiselle tilalle läheisyys ongelmaan ja paikallistaso ovat tärkeitä, se itse asiassa on ainoa teoriaryhmä joka vahvasti korostaa paikallisuutta. Kuitenkin aineisto osoittaa, että jäsenistön hiipuminen, ammattilaisasiantuntijoiden käyttö järjestöissä, maantieteelliset etäisyydet ja kyseisten asiantuntijoiden mahdollinen ”laiskiintuminen” vakiintuneissa positioissaan kanssakäymisen rajapinnassa johtavat tilanteisiin, jossa kansalaisyhteiskunta itse ei toimi julkisen tilan ihanteiden mukaisesti. Kiinnostava jatkotutkimuksen aihe olisikin tarkemmin selvittää, miten kansalaisyhteiskunnan sisäiset prosessit tukevat ja haittaavat deliberatiivista demokratiaa.

Mitä sitten tapahtuu jos Suomen julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäyminen ei luo julkista tilaa. Yhtäältä niin teoriaosuudessa kuin aineistossa todetaan julkisen tilan heikkenemisen olevan erityisesti uhka päätösten laadulle ja siten hyvinvoinnin tuottamiselle. Huonosti toimiva julkinen tila tai sektoriajattelun kaltainen toiminta ei valjasta käyttöön kansalaisyhteiskunnan täyttä potentiaalia, ja siten heikentää julkisen sektorin päätöksentekokykyä. Toinen kiinnostava teoreettinen tulkinta kumpuaa Edwardsin teorioista. Julkinen tila on ratkaisu kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana - teoriaryhmän ongelmille. Jos julkinen tila ja deliberaatio eivät ole mahdollista, voidaan esittää näiden ongelmien muodostuvan. Edwardsin kuvaama ongelma on kansalaisyhteiskunnan ryhmien oman edun tavoittelun synnyttävä epätasa-arvoisuus ja haitta yhteiskunnan yleiselle hyvinvoinnille. Teorioiden valossa voidaan esittää, että deliberation puuttuminen johtaa siihen, että kansalaisyhteiskunnan rooli hyvinvoinnin kehittäjänä heikkenee ja kanssakäyminen valtion kanssa on pääasiallisesti sellaista ryhmien edunvalvontaa, joka on haitallista muille ryhmille. Kansalaisyhteiskunnan arvo suurten sosiaalisten reformien saavuttajana katoaa pienten intressiryhmien riitelyyn. Kiinnostavasti aineistossa tätä uhkakuvaa ei juuri käsitelty. Toinen kansalaisyhteiskunnan sisäiseen toimintaan keskittyvä tutkimusaihe olisikin selvittää, miten paljon kansalaisyhteiskunnan edunvalvonnan ryhmät ”kannibalisovat” toisiaan ja yhteiskunnan hyvinvointia.

### **Ammattiasiantuntijuus – haasteellinen mutta pakollinen muutos?**

Yllä mainittuun paikallistason heikkenemiseen liittyy myös ammattimaisten asiantuntijoiden nousu kansalaisyhteiskunnan toiminnassa. Työkseen julkisen sektorin asiantuntijuutta keräävät ja julkisen sektorin rajapinnassa työskentelevät kansalaisyhteiskunnan ammattilaiset ovat hyvin ristiriitainen ilmiö teorioiden valossa. Yksikään työssä käytetyistä teoriaryhmistä eivät suoranaisesti ota kantaa

ammattiasiantuntijoihin ilmiönä. Samoin dokumenttiaineistossa aihe ei juurikaan nouse esille, mutta haastatteluissa puolestaan sitä käsitellään paljon. Julkisen tilan kannalta ammattilaiset voivat olla ongelma tapauksissa, joissa ne heikentävät paikallistason äänen kuulumista. Hyvin paljon tässä työssä esiintyy idea siitä, että kansalaisyhteiskunta on sama kuin kansa, ja kansalaisyhteiskunnan huomioiminen on kansan huomioimista.

Kuitenkin samanaikaisesti on osoitettu että se kansalaisyhteiskunta joka on kanssakäymisessä julkisen sektorin, ja erityisesti valtion johon KANE:kin on sidoksissa, kanssa, on pääasiallisesti ammattiasiantuntijoita. Onko kyseessä eriarvoistava ilmiö joka heikentää julkista sektoria? Toisaalta voidaan esittää että hyvinvointia tavoittelevat teoriat (ja myös Edwardsin julkisen tilan taustallahan on sosiaalisten reformien saavuttaminen) voivat pitää asiantuntijoita positiivisena asiana maailmassa, jossa on osoitettu julkista sektoria ja kansalaisyhteiskuntaa koskevien aiheiden ja politiikkalinjausten olevan yhä monimutkaisemman ja yksityiskohtaisemman tiedon varassa. Voidaanko julkisen tilan teorian lailla todellakin esittää, että pelkkä rivikansalaisten äänen kuuleminen ilman sen suurempaa mahdollisuutta keskittyä kumuloimaan asiantuntijuustietoa tuottaisi riittäviä tuloksia kun kyse on vaikkapa kansainvälisiä kauppasopimuksia tai verkon neutraliteettia koskevista kysymyksistä?

Nyky muodossaan KANE:n kuvaamassa kansalaisyhteiskunnassa vaikuttaisi olevan vallalla eräänlainen edustajuus, jossa järjestöjen ammattiasiantuntijat edustavat julkisen sektorin rajapinnassa kansalaisyhteiskunnan ”rivijäseniä” eli oletettavastikin kansaa. Tämän kansan ja asiantuntijoiden välisen jännitteen tarkempi tutkiminen olisi niin mielenkiintoista kuin käytettyjen teorioiden valossa tarpeellista kansalaisyhteiskunnan tutkimukselle.

### **Jäsenistön muutos ongelma erityisesti suurille sosiaalisille reformeille**

Mitä kansalaisyhteiskunnan jäsenistöön tulee, teoriat ovat myös tässä yhteydessä huonoja selittämään jäsenistökatoa ja muita ongelmia. Pääasiassa teoriat oletusarvoisesti esittävät, että kansalaisyhteiskunnalla on taustallaan kriittinen massa kansalaisia. Ne eivät käsittele uhkaa siitä, että kansalaisyhteiskunnan toimintaan ei osallistuta. Katsoen asiaa toisin päin, jäsenistön kato tietyillä sektoreilla ei siten ole vaarallista kovinkaan monen teorian valossa. Julkinen tila korostaa osallistumisen paikallistason tärkeyttä, muuten teorioiden valossa voitaisiin esittää, että jäsenistön passivoituminen on vain osoitus siitä, että kansalla on kyseisen aiheen parissa asiat hyvin. Julkisen tilan voidaan tulkita korostavan tärkeyttä siinä, että kansalaiset ovat aina aktiivisesti mukana heihin kohdistuvassa päätöksenteossa.



Niin aineiston kuin aiemman kansalaisyhteiskuntatutkimuksen valossa jäsenistön kato nähdään kuitenkin suureksi uhaksi. Uhka on suurin juuri sosiaalisten reformien valossa. Jäsenistön jakautuminen Suomessa on sellainen, että suosittuja ovat liikunta- ja vapaa-ajan järjestöt. Mutta nämä järjestöt tuskin pitävät agendallaan suurien sosiaalisten reformien tavoittelua. Samoin jäseniä houkuttelevien uusien yhteiskunnallisten liikkeiden kritiikki painottaa juuri kyvyttömyyttä tuottaa löyhällä organisaatiollaan ja vaihtelevalla toiminnan intensiteetillään kestäviä muutoksia. Ravintolapäiväliikkeen tai Petsamon Palloveikkojen kaltaiset kansalaisyhteiskunnan ilmentymät voivat olla elinvoimaisia, mutta teorioiden valossa ne ovat kansalaisyhteiskuntaa yhdyselämänä. Niiden toiminta tuottaa jäsenilleen itseisarvoista iloa eivätkä ne vaadi julkiselta sektorilta paljon muuta kuin tilan toimia, mutta ne eivät ole se osa kansalaisyhteiskuntaa joka saavuttaa sosiaalisia reformeja ja hyvinvointia. Jos Edwardsin teorioita voi pitää arvoasteikkona, on jäsenistön muutos viemässä kansalaisyhteiskuntaa sen alimmalle asteelle. Jäsenistön muutoksen trendit ovat haitaksi juuri korkeimmalle asteelle, julkiselle tilalle.

### **Kansalaisyhteiskunnan monimuotoisuus luo epätasa-arvoa kanssakäymiseen**

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni ”Mikä on kansalaisyhteiskunnan rooli suomalaisessa yhteiskunnassa?” tuotti hyvin sekalaisen valikoiman vastauksia kun aineistoa ja teorioita tarkastellaan yhdessä. Pohtimalla aineiston näkemyksiä ja vertaamalla niitä teorioiden rakenteisiin kansalaisyhteiskunnan roolit toteutuvat vaihtelevalla menestyksellä. Aineiston kuvaamaa hyvinvointia pystytään luomaan nykyisin siten, kun sektoriajattelu sen näkee. Toisaalta hyvinvoinnin luominen siten, miten sen julkinen tila ymmärtää on rajallista. Yllä on osoitettu miten jäsenistönkin ongelmat eivät ole haitaksi kasvattajaroolille ja neo-Tocquevilleläiselle roolille. Edunvalvonta on nykymuodossaan mahdollista, mutta ilman julkista tilaa se voi olla haitallista. Kolmannen sektorin hyvinvoinnin luomisessa kanssakäyminen on pääasiallisesti rahoituksessa kiinni. Teorioiden ja aineiston yhteentörmäyksenä rooleja syntyy huikea määrä.

Tämä roolien monipuolinen kenttä on ehkäpä juuri isoin haaste pohdittaessa jatkokysymystä julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssakäymisestä. Yllä mainitulle fiktiiviselle esimerkille Petsamon Palloveikoille kanssakäyminen julkisen sektorin kanssa lienee lain vaatiman jäsenrekisterin ylläpidon tasolla, eikä ole ongelmaksi Palloveikkojen roolin toteutumiselle. Toisaalta Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:lle nykytila voi olla erittäin haasteellinen rahoitusmallien, rajallisen kuulemisen ja monimutkaisten aihekokonaisuuksien suossa. Saatikka jälleen fiktiiviselle paikalliselle Pelastakaa Pallastunturi -liikkeelle joka ei ole nähnyt mielekkääksi edes rekisteröidä toimintaansa.

Tämä on selkeästi vaikea aihe myös julkiselle sektorille. KANE:n aineistot ja haastattelut korostavat yksimielisesti, että julkisen sektorin tulisi palvella kansaa ja siten kansalaisyhteiskuntaa. Tämä palvelulupaus ja sen synnyttämä kanssakäymisen rajapinta näyttävät hyvin erilaiselta valtiolle vakkapa Palloveikkojen ja Pallastunturin välillä. Tiettyjä kansalaisyhteiskunnan rooleja valtio nykymuodossaan pystyy erinomaisesti tukemaan, toisia hyvin heikosti. Jo pelkästään samojen reformien parissa työskentelevät kansalaisyhteiskunnan toimijat saavat erilaista kanssakäymistä riippuen tuttuudesta ja samankaltaisuudesta sekä ministeriöstä, jonka kanssa ovat tekemisissä.

Lisäksi tulee muistaa, että tämän työn aineisto on KANE:n ympäriltä kerättyä. Dokumentit ovat oikeusministeriön valmistelemia julkaisuja, joissa käsitellään yleisesti kansalaisyhteiskunnan tilaa. Haastateltavat ovat ministeriötasolla työskenteleviä toimijoita tai kansalaisyhteiskunnassa juuri yllä kuvattuina ammattimaisina asiantuntijoina työskenteleviä ihmisiä. Tämä antaa tietysti hyvin kattotason näkemyksen kansalaisyhteiskunnan tilasta. Kiinnostava jatkotutkimusaihe olisikin tehdä tapaustutkimuksia paikallisten järjestöjen ja esim. kunta- ja ELY-keskustason julkisen sektorin toimijoiden kanssa.

Mitenkä moniroolisuuden ongelmaa sitten voidaan ratkaista? Tämän työn valossa voidaan esittää, että julkisen sektorin tulisi pysyä paremmin ymmärtämään ja siten mukautumaan kansalaisyhteiskunnan tarpeisiin. Jos kansalaisyhteiskunta pyrkisi paremmin sopeutumaan siihen julkiseen sektoriin, joka nykyisin toimii, olisi monen kansalaisyhteiskunnan roolin toteutuminen vaikeaa. Julkisella sektorilla tarvittaisiin lisää ymmärrystä kansalaisyhteiskunnan moninaisista rooleista ja sitä myöten kanssakäymisen monipuolistamista sen mukaan, mitä roolia kansalaisyhteiskunnan järjestö tavoittelee. Haastatteluiden perusteella uskallan esittää, että selkeästi kaikki haastateltavat tunnistivat ne erot, mitä on kolmannen sektorin palvelutuotannon organisaatioiden ja muiden kansalaisjärjestöjen välillä. Tämä jako on kuitenkin hyvin niukka. Jo vapaan kansalaisyhteiskunnan tai kolmannesta sektorista kumpuavan yhteiskunnallisen yrittäjyyden kohdalla mielipiteet ja käsitykset olivat tällä kuitenkin yleisesti keskushallinnon tasolla toimivalla haastatteluryhmällä hyvin eriäviä. Ministeriökohtaisesti järjestöjä ymmärretään selvästi aiheen (esim. ympäristönsuojelu) mutta ei roolien tai toimintatapojen (esimerkki Luonnonsuojeluliitosta ja Pelastakaa Pallastunturi -liikkeestä) kautta. Keskeistä kehityksen kannalta olisi syventää julkisen sektorin ymmärrystä kansalaisyhteiskunnan erilaisista toimintatavoista ja tavoitteista.

### **Kansalaisyhteiskunta on mukautuja**

Positiivisena loppuhuomiona jos optimitalanteessa julkinen sektori ei mukautumiseen pysty, niin kansalaisyhteiskunta on kyllä osoittanut kykynsä löytää uusia tapoja toimia. Systeemiajattelun ja

kansalaisyhteiskunta hyvänä yhteiskuntana -ajattelun kaltaisesti KANE:n aineisto on osoittanut, miten kansalaisyhteiskunta mukautuu vallitseviin olosuhteisiin. Kansainvälinen ulottuvuus, poliittinen ohjaus tai vapaan kansalaisyhteiskunnan kehitys ovat osoitus siitä, että kansalaisyhteiskunta on juuri monimuotoisuutensa myötä mahdollinen muovautumaan uusiin rooleihin. Miten tämä jatkuva muovautuminen vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan roolien onnistuneelle toteutumiselle on eri asia. Tähän yhteyteen kiinnostavia jatkotutkimuksia olisi lukuisissa tapaustutkimuksissa, joissa tarkasteltaisiin yhden järjestön tai ryhmän kronologista kehitystä, prosessien muovautumista ja tavoitteiden saavuttamista. Tämän työn valossa voidaan vain todeta, että kansalaisyhteiskunta ei jää paikalleen.

## 7. LÄHTEET

### 7.1. Primääriaineisto - haastattelut

Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 1, nauhoitettu 30.1.2014

Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 2, nauhoitettu 31.1.2014

Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 3, nauhoitettu 7.2.2014

Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 4, nauhoitettu 11.2.2014

Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 5, nauhoitettu 12.2.2014

Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 6, nauhoitettu 18.2.2014

Kansalaisyhteiskunnan toimijan haastattelu 7, nauhoitettu 7.3.2014

Valtiovallinnon toimijan haastattelu 1, nauhoitettu 4.2.2014

Valtiovallinnon toimijan haastattelu 2, nauhoitettu 17.2.2014

Valtiovallinnon toimijan haastattelu 3, nauhoitettu 19.2.2014

Valtiovallinnon toimijan haastattelu 4, nauhoitettu 28.2.2014

Valtiovallinnon toimijan haastattelu 5, nauhoitettu 28.2.2014

### 7.2. Primääriaineisto - dokumentit

Oikeusministeriö (2014a), Järjestöt demokratiaa kehittämässä. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 5/2014. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2013a), Esitys kansalaisyhteiskunnan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen perustamisesta. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2013b), Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2012–2016. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2013c), Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n työvaliokunnan kannanotto hallituksen kehysriihen. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2013d), Rahankeräyslain uudistaminen - KANEn työryhmän raportti 22.4.2013. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2013e), Vastaus lausuntopyyntöön: maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020. OM 2/99/2013. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2011), Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan loppuraportti 2007–2011. Toiminta ja hallinto 52/2011. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2010a), Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä koskevan periaatepäätöksen seurantaraportti. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2010b), Kansalaisyhteiskuntasitoumusta valmistelevan työryhmän loppuraportti. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2010c), Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintakertomus 2010. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2010c), Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt. Selvityksiä ja ohjeita 41/2010. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2009a), Avustukset ja taloudelliset toimintaedellytykset -työryhmän loppuraportti. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2009b), Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2009c), KANE: Rahapeliuotot suunnattava kansalais- ja järjestötoimintaan. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2009d), KANE:n lausunto hankerekisteri HARE:n uudistamista koskevan esiselvityshankkeen loppuraportista. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2009e), Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) kansalaisyhteiskuntatutkimuksen tutkimusohjelma. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2009f), Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2008 – 2011. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2009:11. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2009g), Lausunto valtioneuvoston selontekoon hankintalakiuudistuksesta VNS 7/2008 VP. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2009h), Nuorten osallisuuden vahvistaminen. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2008a), Asia: Kannanotto komission tiedonantoon 20.11.2007 ( KOM (2007) 724 lopullinen yleishyödyllisistä palveluista sisältäen yleishyödylliset sosiaalipalvelut: uusi eurooppalainen sitoumus. Helsinki: oikeusministeriö

Oikeusministeriö (2008b), Kannanotto Jyväskylän yliopiston laatimaan kansalaistoiminta ja kansalaisyhteiskunta tutkimusohjelma aloitteeseen. Helsinki: oikeusministeriö

Oikeusministeriö (2008c), Kansalaisyhteiskunnan tila ja osallisuus Kansalaisyhteiskunnan tila ja osallisuus -työryhmän esitys. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2008d), Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan lausunto kansallista liikuntaohjelmaa valmistelleen toimikunnan työstä. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2008e), Lausunto: SÄHKÖISEN KUULEMISEN KEHITTÄMINEN VALTIONHALLINNOSSA, II VAIHE - Esitys sähköisen vuorovaikutuksen kehittämisestä kansalaisyhteiskunnan ja poliittis-hallinnollisten toimijoiden välillä. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2008f), Yleishyödylliset palvelut työryhmän raportin yhteenveto ja suositukset. Helsinki: oikeusministeriö.

### 7.3. Tutkimusaineisto

Alastalo, Marja & Maria Åkerman (2010), "Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä." Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino. 372–391.

Anheier, Helmut, Marlies Glasus & Mary Kaldor (2001), "Introducing global civil society.", *Global civil society* 1 (1): 3–22.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (2003), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Chandhoke, Neera (2003), *The Conceits of Civil Society*. Delhi: Oxford University Press.

Cohen, Jean & Andrew Arato (1994), *Civil Society and Political Theory*. New Bakersville: MIT Press.

Corry, Olaf (2010), "Defining and Theorizing the Third Sector". Teoksessa Taylor, Rupert (toim.) *Third Sector Research*. New York: Springer, 11–20

Dryzek, John S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Dietlind, Stolle & Marc Hooghe (2005), "Inaccurate, Exceptional, One-Sided or Irrelevant? The Debate about the Alleged Decline of Social Capital and Civic Engagement in Western Societies.", *British Journal of Political Science*, 35 (1): 149–167.

Edwards, Michael (2009): *Civil Society*. Cambridge: Polity Press

Eskola, Jari & Jaana Vastamäki (2007), "Teemahaastattelu: opit ja opetukset". Teoksessa Aaltola, Juhani & Raine Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I*. Jyväskylä: PS-kustannus, 24–42.

Flyvbjerg Bent (1998), "Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society?". *British Journal of Sociology*, 49 (2): 210–233.

Gimmler, Antje (2001), "Deliberative democracy, the public sphere and the internet", *Philosophy & Social Criticism*, 27 (4): 21 – 39.

Gramsci, Antonio (2009): *Vankilavihkot*. Tampere: Vastapaino. Suomentaneet Mika Böök, Martti Berger ja Lena Talvio.

Grönfors Mikael (1982), *Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät*. Helsinki: WSOY.

Habermas, Jürgen (2004), *Julkisuuden rakennemuutos: tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. Tampere: Vastapaino. Suomentanut Kimmo Lapintie.

Harju, Aaro (2007), "Lyhyt oppimäärä kansalais- ja järjestötoiminnan historiaa." Teoksessa Harju, Aaro. (toim.) *Kansalaistoimintaan kätketty aarre*. Espoo: SKAF ry., 184–191.

Harju, Aaro (2006) *Finnish civil society*. Helsinki: KVS foundation.

Harju, Arto (2005), Hegeliläinen kansalaisyhteiskuntakäsitys.  
<[http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/kansalaisyhteiskunta/hegelilainen\\_kansalaisyhteiskuntakasitys](http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/kansalaisyhteiskunta/hegelilainen_kansalaisyhteiskuntakasitys)> Haettu 24.4.2013.

Harju, Arto (2004a), Tocquevillen kansalaisyhteiskuntakäsitys.  
<[http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/kansalaisyhteiskunta/tocquevillen\\_kansalaisyhteiskuntakasitys](http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/kansalaisyhteiskunta/tocquevillen_kansalaisyhteiskuntakasitys)> Haettu 24.4.2013.

Harju, Arto (2004b), Gramscilainen kansalaisyhteiskuntakäsitys.  
<[http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/kansalaisyhteiskunta/gramscilainen\\_kansalaisyhteiskuntakasitys](http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/kansalaisyhteiskunta/gramscilainen_kansalaisyhteiskuntakasitys)> Haettu 24.4.2013.

Harju, Arto (2004c), Kolmas tila.  
<[http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/kansalaisyhteiskunta/kolmas\\_tila](http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/kansalaisyhteiskunta/kolmas_tila)> Haettu 24.4.2013.

Haugh, Helen (2012), "The importance of theory in social enterprise research", *Social Enterprise Journal*. 8 (1): 7–15.

Helander, Voitto (1998), *Kolmas sektori: Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista*. Helsinki: Gaudeamus.



Helander, Voitto & Harri Laaksonen (1999), *Suomalainen kolmas sektori. Rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Hilger, Peter (2006), "Beyond Organised Civil Society: Definitions and Discourses of Civic Engagement." Teoksessa Katsui, Hisayo & Richard Wamai (toim.), *Civil Society Reconsidered: A Critical Look at NGOs in Development Practice*. Helsinki: University of Helsinki, Institute of Development Studies.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2011), *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.

Holst, John D. (2011), "Frameworks for understanding the politics of social movements", *Studies in the Education of Adults* 43 (1): 117–127.

Itkonen, Hannu (2000): *Kansalaistoiminnan suuri linja. Liikunnan kansalaistoiminta – muutokset, merkitykset ja reunaehdot*. Helsinki: Liikuntatieteellinen Seura.

Julkunen, Raija (2006): *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.

Julkunen, Raija (2001), *Suunnanmuutos*. Tampere: Vastapaino.

Kankainen, Tomi (2007), *Yhdistykset, instituutiot ja luottamus*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Karvonen, Lauri & Heikki Paloheimo (2005), "Demokratian näkymiä Suomessa." Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 290–304.

Keane, John (1998): *Civil Society: Old Images, New Visions*. Stanford: Stanford University Press

Lipschutz, Ronnie (2005), "Global civil society and global governmentality: Resistance, reform or resignation?" Teoksessa Baker, Gideon and David Chandler (toim.) *Global Civil Society: Contested Futures*. London: Routledge, 171–185.

Luomanen, Jari & Pekka Räsänen (2008), *Tietokoneavusteinen laadullinen analyysi ja QSR NVivo -ohjelmisto*. Turku: Turun Yliopisto.

Mahajan, Gurpreet (2003), *The Public and the Private: Issues of Democratic Citizenship*. New York: SAGE Publications.

Mannermaa, Mika (2006), *Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä*. Helsinki: Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta.

Merton, Robert, Majorie Fiske & Patricia Kendall (1957), "The Focused Interview", *The Milbank Memorial Fund Quarterly* 35 (1): 75–88.

Miller Peter & Nikolas Rose (2010), *Miten meitä hallitaan*. Tampere: Vastapaino.  
Suomentanut Risto Suikkanen.

Milner, Henry (2002), *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Boston: Tufts University Press.

Murto, Lasse (2003), "Sosiaali- ja terveysjärjestöt hyvinvointipalvelujen tuottajina." Teoksessa Niemelä, Jorma & Virpi Dufva (toim.) *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat, sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhanalla*. Juva: PS- kustannus, 64– 85.

Niemelä, Jorma (2003), "Järjestöt ajan hengen uudistajina" Teoksessa Niemelä, Jorma & Dufva, Virpi (toim.) *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat, sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhanalla*. Juva: PS- kustannus, 108–131.

Oikeusministeriö (2014b), *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen - Valtioneuvoston demokrationpoliittinen selonteko 2014. Selvityksiä ja ohjeita 14/2014*. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2009i), *Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriön julkaisuja*. Helsinki: oikeusministeriö.

Raninen, Anna, Tarja Raninen, Toni Ranninen, Ilpo Ranninen & Göran Tornaeus (2007), *Mathildan muodonmuutos. Kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan uudet kasvot*. Helsinki: WSOY.

Reilly, Charles (1995), *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Rifkin, Jeremy (1997), *Työn loppu, Teknologia, työpaikat, tulevaisuus*. WSOY: Porvoo.

Ruohonen, Marita (2003), "Järjestöt vapaaehtoistoiminnan areenoina ja mahdollistajina" Teoksessa Niemelä, Jorma & Virpi Dufva (toim.) *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat, sosiaali- ja terveysterveystoimet uudella vuosituhannella*. Juva: PS-kustannus, 40–55.

Rönöberg, Leif (1999), "Eriytynyt ja moniulotteinen kolmas sektori" Teoksessa Hokkanen, Liisa, Petri Kinnunen & Martti Siisiäinen (toim.), *Haastava kolmas sektori, pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta*. Jyväskylä: Gummerus, 78–100.

Salamon, Lester, and Helmut Anheier (1997), *The third world's third sector in comparative perspective. Working papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 24*. Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

Schleifer, James T. (2012), *The Chicago Companion to Tocqueville's Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press.

Sending, Ole, and Iver Neumann (2006), "Governance to governmentality: Analyzing NGOs, states, and power." *International Studies Quarterly* 50 (3): 651– 672.

Showstack Sassoon, Anne (2000), *Gramsci and Contemporary Politics. Beyond Pessimism of the Intellect*. Lontoo: Routledge.

Siisiäinen, Martti (1996), "Mihin yhdistyksiä tarvitaan?" Teoksessa Riikonen, Virve & Martti Siisiäinen (toim.) *Yhdistys 2000*. Helsinki: Opintotoiminnan Keskusliitto, 5-35.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry (2013), *Järjestöbarometri 2013*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Särkelä, Riitta, Marja Vuorinen & Juha Peltosalmi (2005), *Sosiaali- ja terveystoimien mahdollisuudet palveluiden ja tuen tuottamisessa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Tiihonen, Seppo (2004), *From governing to governance*. Tampere: Tampere University Press.

Tocqueville, Alexis De (2006), *Demokratia Amerikassa*. Helsinki: Gaudeamus. Suomentanut Sami Jansson.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2002), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013), *Palkkatyössä kolmannella sektorilla*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 20/2013. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Van Til, Jan (2000): *Growing Civil Society: From Nonprofit Sector to Third Space*. Indiana: Indiana University Press.

Vertio, Harri (2003), "Järjestöt asiantuntijoina" Teoksessa Niemelä, Jorma & Virpi Dufva (toim.) *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat, sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhannella* Juva: PS-kustannus, 56–63.

Vigoda, Eran (2002), "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens and the next generation of public administration", *Public administration review* 62 (1): 527–540.

Volkhart, Heinrich (2005), "Studying civil society across the world: Exploring the Thorny issues of conceptualization and measurement.", *Journal of Civil Society* 1 (1): 211-228.

Åkerstøm, Niels (2008), *Partnerships: Machines of Possibility*. Bristol: The Policy Press.

Öberg, Perola & Torsten Svensson (2012), "Civil Society and Deliberative Democracy: Have Voluntary Organisations Faded from National Public Politics?", *Scandinavian Political Studies*, 35 (1): 246–271.

## LIITE 1: TEEMAHAASTATTELUN KYSYMYSPOHJA

- 1) Miksi kansalaisyhteiskunta on teistä tärkeä?
- 2) Miten päädyitte KANE:n jäseneksi?
- 3) Miltä KANE:n työ on vaikuttanut?
- 4) Mitä työtä organisaationne tekee kansalaisyhteiskunnan parissa?
- 5) Miten kansalaisyhteiskunnan ja valtion välinen suhde on teidän kentällänne muuttunut viimevuosina?
- 6) Entäpä kansalaisyhteiskunnan jäsenistön rakenne?
- 7) Kuinka kansalaisyhteiskunnan rahoitus on muuttunut?
- 8) Onko siinä eroja, miten eri järjestöt pystyvät eri ministeriöihin vaikuttamaan ja saamaan niiltä huomiota?
- 9) Mikä on sopiva "etäisyys" valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä?
- 10) Miten kansainvälisyys vaikuttaa toimintaanne?
- 11) Mikä on kantanne vapaasta kansalaistoiminnasta?
- 12) Entäpä yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä?